

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

Мр Роза Д. Гурмешевић

**ИНСТРУМЕНТИ У БОРБИ ПРОТИВ  
ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У ПРАВНИМ  
СИСТЕМИМА ЗЕМАЉА ЈУГОИСТОЧНЕ  
ЕВРОПЕ**

докторска дисертација

Београд, 2016

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF LAW

Mr Roza D. Gurmešević

**INSTRUMENTS IN THE FIGHT AGAINST  
DISCRIMINATION IN THE LEGAL  
SYSTEMS OF SOUTH EAST EUROPEAN  
COUNTRIES**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016

**Подаци о ментору и члановима комисије:**

**Ментор:**

Др Миленко Крећа, редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, у пензији

**Чланови комисије:**

Др Родољуб Етински, редовни професор Правног факултета Универзитета у Новом Саду

Др Ивана Крстић, ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Др Александар Гајић, доцент Правног факултета Универзитета у Београду

Др Бојана Чучковић, доцент Правног факултета Универзитета у Београду

**Датум одбране:**

**ИНСТРУМЕНТИ У БОРБИ ПРОТИВ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У ПРАВНИМ  
СИСТЕМИМА ЗЕМАЉА ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ  
-докторска дисертација-**

**РЕЗИМЕ**

Дискриминација је веома сложена појава која је заступљена на свим нивоима друштва, у бројним облицима недозвољеног понашања. У једном или другом облику, ова појава је представљала проблем од самог почетка човечанства, па све до данас. Стога, овом проблему није довољан индивидуални, већ систематски приступ. Анализа појма дискриминације јесте нужан али не и довољан услов за стицање потпуног сазнања о обиму дискриминације и облицима дискриминаторног понашања. Сложеност овог феномена огледава се у чињеници да још увек не постоји уједначена опште прихватљива дефиниција појма дискриминације. Имати свест о овом проблему је од велике важности за ефикасну борбу против дискриминације. Борба против дискриминације не значи да у једном друштву неће бити дискриминације, већ да је свест грађана тог друштва знатно већа и да је мање вероватно да ће нове генерације одрастати у друштвима која су заснована на предрасудама. У том контексту, дисертација ће представити најзначајније аспекте антидискриминационих система земаља Југоисточне Европе који имају суштинску улогу у сагледавању проблема дискриминације и институционалне постављености у борби против дискриминације. Тренутна економска криза, као и историјски догађаји који су пратили дезинтеграцију земаља Југоисточне Европе су специфичан разлог широко распрострањене дискриминације у овим земљама.

Иако је право на једнакост камен темељац појма људских права и произилази из урођеног и неодвојивог достојанства сваког појединца, ово природно право никада није у потпуности било омогућено свим људима, нити у прошлости, нити данас. Појам дискриминације регулише свака модерна и демократска земља. Међутим, регулисање не значи и комплетна заштита од дискриминације. Иако већина земаља Југоисточне Европе има свеобухватни правни оквир антидискриминационих прописа, сазнања указују да појаве

дискриминаторног понашања постоје и да су најраспрострањеније у областима друштвеног живота које су посебно важне и осетљиве за остваривање права грађана. Због тога је неопходно представити концепт једнакости и недискриминације у међународном и националним правним системима ових земаља, користећи инструменте УН-а, Савета Европе, Европске Уније и решења која су садржана у домаћим законодавствима.

Пракса судских тела је од изузетног значаја у промоцији принципа једнакости и недискриминације, односно инаугурисању принципа забране дискриминације, како на међународном, тако и на националном плану. Пресуде Европског суда за људска права и Европског суда правде у случајевима дискриминације подстичу и обавезују државе чланице да ускладе своје законодавство са европским стандардима. Европска конвенција о људским правима је на снази у свим државама чланицама Европске уније и обавезује их чак и у ситуацијама у којима примењују право ЕУ. Конвенција има посебан значај за право ЕУ, будући да постоји иницијатива да ЕУ приступи Европској конвенцији о људским правима. На тај начин би судска пракса Европског суда за људска права из области недискриминације могла и те како да утиче на положај Суда правде Европске уније у погледу његовог тумачења инструмената Европске уније.

Примена медијације у случајевима дискриминације представља неопходни инструмент и један од најбољих метода у борби против дискриминације. Медијација представља основну технику алтернативног решавања сукоба која се најчешће препоручује у случајевима дискриминације. Примена медијације омогућава да дискриминатор преузме одговорност за оно што је учинио, као и да разуме какве је последице његово понашање имало у односу на жртву дискриминације, чиме се подиже свест људи о неприхватљивости дискриминације.

Интеркултурални дијалог представља потпору у изградњи новог друштвеног и културног модела у Европи који ће омогућити да сви који живе у културно разноликим друштвима остварују своја људска права и основне слободе. Овај модел подразумева велику одговорност јавне власти на свим нивоима, удружења цивилног друштва и свих осталих заинтересованих страна.

Интеркултурални дијалог доприноси политичкој, социјалној, културној и економској интеграцији, кохезији друштава различитих култура, као и јачању демократске стабилности, што је посебно важно за земље Југоисточне Европе које су у транзицији.

Процес прикупљања поузданих и упоредивих статистичких података је од виталног значаја да би се формулисала политика усмерена на борбу против неједнакости и имплементацију принципа недискриминације, као и због мерења успеха нових мера и нивоа поднетих жалби због учињене дискриминације. Иако су статистички подаци неопходни да бисмо сазнали какво је стање мањина, односно да добијемо слику у вези са дискриминацијом и искључењем на основу етничке, расне или националне припадности, вере или чак и језика, многи се плаше злоупотреба тих података. С једне стране, постоји широко распрострањено уверење да међународно право и/или домаће законодавство многих европских земаља забрањује прикупљање и чување етничких и расних статистичких података, а с друге стране, постоји страх међу расним мањинама и другим мањинским групама, без обзира на њихов правни статус, да ће етнички и расни статистички подаци бити злоупотребљени на штету мањина. Такође, они сматрају да велики напори да се прикупе ови подаци појачавају негативне расистичке стереотипе. Имајући у виду препоруке Савета Европе, од велике је важности приказати значај прикупљања расних и етничких статистичких података као неопходан инструмент у борби против дискриминације.

Овај рад представља анализу система међународних, европских и националних стандарда за борбу против дискриминације, са посебним освртом на њихову ефикасност и капацитет за сузбијање дискриминације. Та неопходност произилази из чињенице да је дискриминација глобални феномен који захтева јачање свести о негативним последицама дискриминације у свим аспектима живота, као и стандардима, мерама и политикама за њено сузбијање. Такав опсег дискриминације захтева хармонизацију антидискриминационог законодавства земаља Југоисточне Европе са међународним и европским стандардима у домену заштите људских права и недискриминације, као и реформе у релевантним

институцијама директно инволвираним у заштити од дискриминације, како на националном, тако и на локалном плану.

Циљ овог истраживања укључује: а) расветљавање свих аспеката антидискриминационих законодавстава земаља Југоисточне Европе, са посебним освртом на поједине земље које још увек имају простора за унапређење и ефикасније функционисање и спровођење антидискриминационог законодавства; б) разумевање међународних стандарда у области недискриминације које још увек није на задовољавајућем нивоу, нарочито од стране правосудних институција; в) утврђивање утицаја судске праксе Европског суда за људска права и Европског суда правде на национално законодавство; г) утврђивање недостатака постојећих националних оквира за заштиту од дискриминације у циљу проналажења механизма за њихово унапређење и ефикасну заштиту зајамчених људских права и слобода без икакве дискриминације.

Истраживање је вршено догматским методом – анализом релевантних међународно правних и националних инструмената који се тичу забране дискриминације, као и анализом случајева дискриминације из судске праксе Европског суда за људска права, Европског суда правде и националних судова, у складу са развијеним међународним концептима заштите од дискриминације.

На основу истраживања можемо закључити да ниједна земља Југоисточне Европе није успела да у потпуности усклади своје антидискриминационо законодавство са европским стандардима. Највећи проблем свих земаља је имплементација важећих антидискриминационих прописа од стране надлежних институција, недовољна свест о глобалним размерима феномена дискриминације, као и независност и већа видљивост тела за промоцију једнакости, посебно на локалном плану.

**Кључне речи:** *дискриминација, недискриминација, једнакост, мањине, угрожене групе, међународно правни инструменти, правни систем*

**Научна област:** **Право**

**Ужа научна област:** **Међународноправна научна област**

**УДК:** **341.231.14(4-12)**

# **INSTRUMENTS IN THE FIGHT AGAINST DISCRIMINATION IN THE LEGAL SYSTEMS OF SOUTH EAST EUROPEAN COUNTRIES**

Doctoral Dissertation

## **SUMMARY**

Discrimination is a very complex phenomenon which is represented on all levels of society, in many forms of illicit behavior. In one form or another, this phenomenon has been a problem from the beginning of mankind until today. Therefore, this problem is not enough individual, but a systematic approach. Analysis of the concept of discrimination is necessary but not sufficient condition to gain full knowledge of the extent of discrimination and forms of discriminatory behavior. The complexity of this phenomenon is reflected in the fact that there is still no uniform generally acceptable definition of the concept of discrimination. Having an awareness of this problem is of great importance for an effective fight against discrimination. The fight against discrimination does not mean that in any society there will be no discrimination, but that the citizens' awareness has significantly increased and that it is less likely that a new generation growing up in societies that are based on prejudice. In this context, the thesis will present the most important aspects of anti-discrimination systems of the countries of Southeast Europe who have a crucial role to play in view of the problem of discrimination and institutional setting to the fight against discrimination. The current economic crisis, as well as the historical events that accompanied the disintegration of the countries of Southeast Europe have a specific reason for widespread discrimination in these countries.

Although the right to equality is the cornerstone of the notion of human rights and stems from an innate and inherent dignity of each individual, this natural law has never been fully provided to all human beings, neither in the past nor today. The concept of discrimination is regulated every modern and democratic country. However, the regulation does not mean complete protection from discrimination. Despite the fact that most of the countries of Southeast Europe has a comprehensive legal framework of anti-discrimination legislation, findings indicate that the occurrence of discriminatory behaviors exist and are widespread in the areas of social life that are particularly



important and sensitive for realization of citizens' rights. It is therefore necessary to introduce the concept of equality and non-discrimination in international and national legal systems of these countries, using the instruments of the UN, the Council of Europe, European Union and the solutions contained in the domestic legislation.

The practice of judicial bodies is of great importance in promoting the principle of equality and non-discrimination, that is the inauguration of the principle of non-discrimination, both at international and national level. Judgments of the European Court of Human Rights and the European Court of Justice in cases of discrimination encourage and oblige Member States to harmonize their legislation with European standards. The European Convention on Human Rights is in force in all EU Member States and obliges them even in situations where implementing EU law. The Convention has special significance for EU law, since there is an initiative for the EU to accede to the European Convention on Human Rights. In this way the jurisprudence of the European Court of Human Rights in the area of non-discrimination could very much affect the position of the Court of Justice of the European Union regarding its interpretation of instruments of the European Union.

The use of mediation in cases of discrimination is an essential tool and one of the best methods in the fight against discrimination. The mediation is the basic techniques of alternative conflict resolution that is most often recommended in cases of discrimination. The application of mediation allows the discriminator to take responsibility for what he did, and to understand what the consequences of his behavior had in relation to the victim of discrimination, thus raising awareness of the unacceptability of discrimination.

Intercultural dialogue constitutes aid in the construction of a new social and cultural model in Europe that will enable all who live in culturally diverse societies to enjoy human rights and fundamental freedoms. This model implies a great responsibility of public authorities at all levels, civil society associations and all other stakeholders. Intercultural dialogue contributes to political, social, cultural and economic integration and cohesion of societies of different cultures, as well as the strengthening of democratic stability, which is especially important for the countries of Southeast Europe which are in transition.

The process of collecting reliable and comparable statistics is of vital importance to formulate policies aimed at combating inequality and implementation of the principles of non-discrimination, as well as for measuring success of new measures and the level of complaints received because of discrimination committed. Although the statistical data is necessary to find out what is the situation of minorities, and to get a picture related discrimination and exclusion based on nationality, racial or ethnic origin, religion, or even language, many fear the misuse of this information. On the one hand, there is a widespread belief that international law and/or national legislation in many European countries prohibit the collection and preservation of ethnic and racial statistics, and on the other hand, there is a fear among racial minorities and other minority groups, regardless of their legal status, that ethnic and racial statistics will be misused to the detriment of minorities. Also, they believe that a great effort to gather these data reinforce negative racial stereotypes. Bearing in mind the recommendations of the Council of Europe, it is essential to demonstrate the importance of collecting racial and ethnic statistics as a necessary tool in the fight against discrimination.

This paper presents an analysis of the system of international, European and national standards to combat discrimination, with special emphasis on their effectiveness and capacity to combat discrimination. This necessity arises from the fact that discrimination is a global phenomenon that requires raising awareness about the negative consequences of discrimination in all aspects of life, as well as the standards, policies and measures for its suppression. Such extent of discrimination requires harmonization of anti-discrimination legislation of the countries of Southeast Europe with international and European standards in the field of human rights and non-discrimination, as well as reforms in the institutions directly involved in the protection against discrimination, both at national and local levels.

The aim of this research includes; a) shed light on all aspects of anti-discrimination laws of the countries of Southeast Europe, with special emphasis on individual countries that still have room for improvement and more efficient functioning and implementation of anti-discrimination legislation; b) understanding of international standards in the field of non-discrimination that are still not at a satisfactory level, especially by the judiciary; c) determine the influence of jurisprudence of the European

Court of Human Rights and the European Court of Justice to national legislation; d) identify the shortcomings of the existing national framework for the protection from discrimination in order to find mechanisms for their promotion and effective protection of guaranteed human rights and freedoms without any discrimination.

The research was conducted with the use of dogmatic method - analysis of relevant international and national legal instruments concerning the prohibition of discrimination, as well as the analysis of discrimination cases from the jurisprudence of the European Court of Human Rights, the European Court of Justice and national courts, in accordance with advanced international concepts of protection against discrimination.

Based on the research we can conclude that none of the countries of Southeast Europe has been able to fully harmonize its anti-discrimination legislation with European standards. The biggest problem of all countries is the implementation of applicable anti-discrimination legislation by the competent institutions, insufficient awareness of the global scale of the phenomenon of discrimination, as well as independence and greater visibility of the equality bodies promoting equality, particularly at the local level.

**Keywords:** *discrimination, non-discrimination, equality, minorities, vulnerable groups, international legal instruments, legal system*

**Scientific Field:** Law

**Narrow Scientific Field:** International Law

**UDC number:** 341.231.14(4-12)

## САДРЖАЈ:

УВОД.....	1
ГЛАВА I:	
ТЕОРИЈСКА РАЗМАТРАЊА И ПОЈМОВНА ОДРЕЂЕЊА ПРИНЦИПА ЗАБРАНЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ	
1. Појам и облици дискриминације.....	7
1.1. Појам и језичко тумачење појма дискриминације.....	7
1.1.1. Различит третман.....	14
1.1.2. Циљ или последица.....	14
1.1.3. Основи забране дискриминације.....	15
1.2. Облици дискриминације.....	18
1.2.1. <i>De jure</i> и <i>de facto</i> дискриминација.....	19
1.2.2. Намерна и ненамерна дискриминација.....	23
1.2.3. Директна и индиректна дискриминација.....	25
1.2.4. Вишеструка дискриминација.....	28
1.2.5. Системска или структурална дискриминација.....	31
1.2.6. Дискриминација од стране трећих приватних лица (тзв. „приватна дискриминација“)......	33
1.3. Хиерархија облика дискриминације.....	35
1.4. Доказивање дискриминације.....	38
1.5. Позитивна (обрнута) дискриминација.....	41
2. Узроци и последице дискриминације.....	45
2.1. Улога (не)толеранције у савременом демократском друштву.....	47

2.2. Стереотипи и предрасуде.....	55
-----------------------------------	----

## ГЛАВА II:

### МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗА БОРБУ ПРОТИВ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

3. Универзални инструменти за борбу против дискриминације.....	59
3.1. Универзална декларација о људским правима.....	59
3.2. Међународни пакт о грађанским и политичким правима.....	63
3.3. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима.....	66
3.4. Конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације.....	69
3.5. Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена.....	71
3.6. Конвенција о правима особа са инвалидитетом и Факултативни протокол уз Конвенцију о правима особа са инвалидитетом.....	73
3.7. Декларација о елиминацији свих облика нетолеранције и дискриминације на основу вероисповести или уверења.....	76
3.8. Декларација о правима особа које припадају националним или етничким, верским и језичким мањинама.....	77
4. Регионални инструменти за борбу против дискриминације.....	78
4.1. Савет Европе.....	78
4.1.1. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода.....	82
4.1.1.1. Анализа члана 14 Европске конвенције о људским правима.....	84
4.1.1.1.1. Забрањени основи дискриминације.....	85

4.1.1.1.2.	Хиерархија „сумњивих“ и „несумњивих“ основа дискриминације у судској пракси Европског суда за људска права.....	86
4.1.1.1.3.	Облици дискриминације према судској пракси Европског суда за људска права.....	90
4.1.1.1.4.	Олакшање терета доказивања према судској пракси Европског суда за људска права.....	97
4.1.1.1.5.	Обсег примене члана 14 Европске конвенције о људским правима.....	104
4.1.2.	Протокол бр. 12 уз Европску конвенцију о људским правима.....	107
4.1.3.	Ревидирана европска социјална повеља.....	114
4.1.3.1.	Пракса Европског комитета за социјална права са посебним освртом на случајеве дискриминације у правним системима земаља Југоисточне Европе.....	124
4.1.3.1.1.	СОНРЕ против Хрватске, колективна жалба бр. 52/2008.....	124
4.1.3.1.2.	ФЕАНТСА против Словеније, колективна жалба бр. 53/2008.....	126
4.1.3.1.3.	Европски центар за права Рома против Бугарске, колективна жалба бр. 46/2007.....	130
4.1.4.	Оквирна конвенција за заштиту националних мањина.....	137
4.1.5.	Европска комисија против расизма и нетолеранције.....	141
4.1.5.1.	Приступ по земљама.....	143
4.1.5.2.	Рад на општим темама.....	144

4.1.5.3.	Односи са цивилним друштвом.....	171
4.1.6.	Инструменти и механизми Савета Европе о родној равноправности.....	172
4.1.6.1.	Управни одбор за равноправност жена и мушкараца.....	175
4.1.6.2.	Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (Истанбулска конвенција).....	177
4.1.6.2.1.	Надзорни механизам Истанбулске конвенције.....	181
4.1.7.	Инструменти Савета Европе за спречавање и заштиту од дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета.....	184
4.1.7.1.	Препорука Комитета министара <i>CM (2010)5</i> .....	185
4.2.	Европска унија.....	187
4.2.1.	Директива о расној једнакости и Директива о једнакости у запошљавању.....	190
4.2.1.1.	Заједнички аспекти Директиве о расној једнакости и Директиве о једнакости у запошљавању.....	194
4.2.1.2.	Забрањени основи дискриминације.....	206
4.2.1.3.	Дискриминација на основу повезивања, претпоставке или перцепције.....	208
4.2.1.4.	Вишеструка дискриминација.....	210
4.2.2.	Инструменти ЕУ о родној равноправности.....	211
4.2.3.	Инструменти ЕУ за спречавање и заштиту од дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета.....	217

## ГЛАВА III:

### АНАЛИЗА ИНСТРУМЕНАТА И МЕХАНИЗАМА СПРЕЧАВАЊА И ЗАШТИТЕ ОД ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

5. Земље региона Југоисточне Европе: појмовна одређења.....	222
5.1. БУГАРСКА.....	226
5.1.1. Правни оквир.....	226
5.1.1.1. Устав Републике Бугарске.....	226
5.1.1.2. Закон за заштиту од дискриминације.....	228
5.1.1.2.1. Опсег Закона за заштиту од дискриминације.....	231
5.1.1.2.2. Облици дискриминације.....	232
5.1.1.2.3. Изузетак од начела забране дискриминације.....	235
5.1.1.3. Остали прописи о недискриминацији.....	236
5.1.2. Институционални оквир.....	243
5.1.2.1. Комисија за заштиту од дискриминације.....	243
5.1.2.1.1. Поступак пред Комисијом за заштиту од дискриминације.....	247
5.1.2.2. Судска заштита од дискриминације.....	248
5.1.2.3. Омбудсман Републике Бугарске.....	249
5.1.2.3.1. Медијација.....	250
5.1.3. Судска пракса и рањиве друштвене групе.....	251
5.2. РУМУНИЈА.....	256
5.2.1. Правни оквир.....	256



5.2.1.1.	Устав Румуније.....	256
5.2.1.2.	Антидискриминациони закон Румуније.....	258
5.2.1.3.	Остали прописи о недискриминацији.....	267
5.2.2.	Институционални оквир.....	270
5.2.2.1.	Национални савет за борбу против дискриминације.....	270
5.2.2.1.1.	Поступак пред Националним саветом за борбу против дискриминације и судски поступак.....	276
5.2.2.2.	Национална агенција за једнаке могућности између жена и мушкараца.....	277
5.2.2.3.	Народни правобранитељ Румуније (Омбудсман).....	279
5.2.2.4.	Одељење за међуетничке односе.....	281
5.2.3.	Судска пракса и рањиве друштвене групе.....	282
5.3.	ХРВАТСКА.....	288
5.3.1.	Правни оквир.....	288
5.3.1.1.	Устав Републике Хрватске.....	288
5.3.1.2.	Закон о сузбијању дискриминације.....	290
5.3.1.2.1.	Облици дискриминације.....	294
5.3.1.3.	Остали прописи о недискриминацији.....	296
5.3.2.	Институционални оквир.....	302
5.3.2.1.	Уред пучког правобранитеља.....	302
5.3.2.1.1.	Поступак пред Уредом пучког правобранитеља.....	305
5.3.2.2.	Судска заштита од дискриминације.....	307

5.3.2.3.	Остале независне институције за заштиту људских права.....	309
5.3.2.3.1.	Уред правобранитеља за равноправност полова.....	311
5.3.2.3.2.	Уред правобранитеља за децу.....	313
5.3.2.3.3.	Уред правобранитеља за особе са инвалидитетом.....	315
5.3.3.	Рањиве друштвене групе са посебним освртом на права особа са инвалидитетом и права националних мањина.....	317
5.3.3.1.	Особе са инвалидитетом.....	317
5.3.3.2.	Питање националних мањина.....	319
5.3.4.	Судска пракса.....	323
5.4.	СРБИЈА.....	326
5.4.1.	Правни оквир.....	326
5.4.1.1.	Устав Републике Србије.....	326
5.4.1.2.	Закон о забрани дискриминације.....	330
5.4.1.2.1.	Облици дискриминације.....	333
5.4.1.3.	Остали прописи о недискриминацији.....	338
5.4.2.	Институционални оквир.....	349
5.4.2.1.	Повереник за заштиту равноправности.....	349
5.4.2.1.1.	Поступак по притужбама због дискриминације.....	350
5.4.2.1.2.	Медијација.....	352
5.4.2.2.	Судска заштита од дискриминације.....	357
5.4.2.3.	Омбудсман – Заштитник грађана.....	359
5.4.3.	Рањиве друштвене групе.....	361

5.4.4.	Судска пракса.....	364
5.5.	БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА.....	371
5.5.1.	Правни оквир.....	371
5.5.1.1.	Устав Босне и Херцеговине.....	371
5.5.1.2.	Закон о забрани дискриминације.....	374
5.5.1.3.	Остали прописи о недискриминацији.....	379
5.5.2.	Институционални оквир.....	391
5.5.2.1.	Институција омбудсмена/омбудсмана за људска права БиХ.....	391
5.5.2.2.	Министарство за људска права и избеглице БиХ.....	393
5.5.2.3.	Судска заштита од дискриминације.....	394
5.5.3.	Судска пракса и рањиве друштвене групе.....	397
5.6.	ЦРНА ГОРА.....	402
5.6.1.	Правни оквир.....	402
5.6.1.1.	Устав Црне Горе.....	402
5.6.1.2.	Закон о забрани дискриминације.....	405
5.6.1.3.	Остали прописи о недискриминацији.....	410
5.6.2.	Институционални оквир.....	413
5.6.2.1.	Заштитник/ца људских права и слобода Црне Горе.....	413
5.6.2.1.1.	Поступак пред Заштитником/це људских права и слобода Црне Горе.....	416

5.6.2.2.	Остали механизми заштите од дискриминације.....	418
5.6.2.3.	Судска заштита од дискриминације.....	418
5.6.3.	Рањиве друштвене групе.....	422
5.6.4.	Судска пракса.....	423
5.7.	МАКЕДОНИЈА.....	427
5.7.1.	Правни оквир.....	427
5.7.1.1.	Устав Републике Македоније.....	427
5.7.1.2.	Закон о спречавању и заштити од дискриминације.....	431
5.7.1.3.	Остали прописи о недискриминацији.....	436
5.7.2.	Институционални оквир.....	443
5.7.2.1.	Комисија за заштиту од дискриминације.....	443
5.7.2.1.1.	Поступак пред Комисијом за заштиту од дискриминације.....	445
5.7.2.2.	Судска заштита од дискриминације.....	446
5.7.2.2.1.	Грађанскоправна заштита од дискриминације.....	446
5.7.2.2.2.	Уставни суд Републике Македоније.....	448
5.7.2.3.	Народни правобранитељ.....	449
5.7.3.	Рањиве друштвене групе.....	450
5.7.4.	Судска пракса .....	454

ГЛАВА IV:

АКТУЕЛНА ПИТАЊА БОРБЕ ПРОТИВ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

6. Промоција различитости у борби против дискриминације.....	466
7. Идеја о мултикултурализму.....	470
8. Концепт интеркултуралног дијалога.....	479
9. Прикупљање података о једнакости као снажна алатка у борби против дискриминације и искључења.....	482
ЗАКЉУЧАК.....	489
ЛИТЕРАТУРА.....	500
БИОГРАФИЈА АУТОРА.....	530

## УВОД

Дискриминација је један од најозбиљнијих и најшире распрострањених феномена данашњице. Њене манифестације видимо у свакодневном животу, на свим нивоима и у свим областима друштва: у запошљавању, образовању, здравству, становању, судском поступку, приступу добрима и услугама, спорту, на улици, у породици, цркви итд. То само по себи говори да је у питању глобални феномен који управо због тога што је феномен неће лако нестати. Иако је у питању жива друштвена појава која свакодневно поприма различите облике и форме, пресудну улогу у обликовању положаја неких појединаца или група имају друштвене неједнакости које вуку корене још из далеке прошлости. Тако је истраживање људске цивилизације и историје означено мушким префиксом који означава мушку супериорност и ограничену, угрожену, па и потпуно нехуману улогу жене у друштву.<sup>1</sup> Иако током двадесетог века долази до убрзаног развоја права жена, мноштво друштва и друштвених група и даље остварује вечиту тежњу да жена остане заробљена у приватној сфери, далеко од слободног грађанског живота.<sup>2</sup> Поред жена, вулнерабилну категорију чине и деца, млади, особе са инвалидитетом, Роми, стари, особе другачије сексуалне оријентације, оболела лица, особе са ХИВ/АИДС-ом, избеглице и расељена лица итд. Строго говорећи, вулнерабилна популација је популација која у одређеном периоду (често дуготрајном) нема једнаке могућности да достигне здравље и квалитет живота због различитих спољних и унутрашњих фактора биолошког (генетски фактори, пол, године, старост), психолошког и социјалног порекла. Будући да у већини случајева недостају механизми подршке или одбране на државном, локалном, породичном и индивидуалном нивоу, вулнерабилне особе могу лако бити физички, емоционално и духовно рањене, изложене нападима и постављене на маргинама друштва.

Дискриминација није увек била забрањена. Најбољи доказ за то су најстарији облици друштвеног уређења.<sup>3</sup> У оном тренутку када се у првобитној

---

<sup>1</sup> Данило Рончевић, *Дискриминација у запошљавању*, Београд 2006, стр. 17-18.

<sup>2</sup> Pokrajinski ombudsman, *Žene i diskriminacija*, Novi Sad 2012, стр. 9.

<sup>3</sup> Nevena Petrušić, Kosana Bekker, *Šta je diskriminacija i kako se od nje zaštititi?: jednostavna verzija Praktikumata za zaštitu od diskriminacije*, Beograd 2012, стр. 5.

заједници почело производити више него што је било потребно за опстанак те заједнице појединци су почели присвајати средства за производњу и вишак рада и на тај начин искориштавали друге појединце, што је изазвало распад првобитне заједнице и настанак робовласничког друштва у којем су поједини људи живели као слуге другима. Чак је и Аристотел, који је заједно са Платоном започео студију о једнакости<sup>4</sup>, често говорио да је подела на господаре и робове у складу са природним поредком. Преласком у феудализам слика друштва се битно не мења: и даље постоје две класе које су јасно диференциране. То само по себи говори да је главна карактеристика класичних и средњовековних друштава била неједнакост јер су права, привилегије и бенефиције биле резервисане за привилиговану категорију становништва, док су остали били искључени.<sup>5</sup> Друштвене промене које су се догодиле поступно, почетком распада европског феудализма у 13. веку, преко периода ренесансе све до Вестфалског мира 1648. године, доприносе промени концепције природног права, стављајући на знање да дискурс права мора да узме у обзир друштвену средину и карактеристике људских бића.<sup>6</sup> Џон Лок је, у свом познатом афоризму: „по природи сви су људи слободни, једнаки и независни“, 1690. године доловио дух тадашњег доба. Политички, то је значило изазивање монархових овлашћења. Његова економска манифестација огледава се у принципу слободе уговарања која је била заснована на идеји о једнакости странака. Ипак поглед на правни оквир у вековима након Лока открива нам пејзаж неједнакости и искључености из концепта либералне једнакости на основу логичног аргумента - рационалности појединца. Стога су жене, робови и друге групе биле окарактерисане као ирационална и емотивна бића која, за разлику од рационалних бића, немају право на једнака права. На тај начин, нови принцип у успону (принцип једнакости) коегзистирао је са континуираним и неизвесним односом доминације.<sup>7</sup> Преломни догађај у модерној европској историји је Француска буржоаска револуција (1789) која је, под утицајем идеала просветитељства, одиграла кључну улогу у обликовању концепта

<sup>4</sup> Вид. Oddný Mjöll Arnardóttir, *Equality and Non-Discrimination Under the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, Hague 2003, p. 8; Richard Pierre Claude, Burns H. Weston, *Human Rights in the World Community: Issues and Action*, University of Pennsylvania Press, 2006, p. 17.

<sup>5</sup> Sandra Fredman, *Discrimination Law*, Oxford 2011<sup>2</sup>, p. 4.

<sup>6</sup> William Sweet, *Philosophical Theory and the Universal Declaration of Human Rights*, University of Ottawa Press, 2003, p. 3.

<sup>7</sup> S. Fredman, *op.cit.*, (2011<sup>2</sup>), pp. 5- 6.

једнакости. Најбољи доказ за то је Декларација о правима човека и грађанина која представља својеврсну изјаву демократских принципа заснованих на филозофским и политичким идејама мислилаца просветитељства, као што је био Жан Жак Русо. Он је сматрао да је неједнакост међу људима главни извор свих зла у друштву и залагао се за успостављање таквог друштва у којем ће људи моћи да сачувају своја природна права на слободу, једнакост и равноправност. У његовој филозофији присутна је разлика између природне неједнакости, коју је успоставила сама природа и моралне или политичке неједнакости, која је настала у друштву појавом приватног власништва и губитком једнакости, слободе и среће.<sup>8</sup> Иако су истакнути заговорници просвећености сматрали да су људи рођени слободни и једнаки, доктрина неједнакости је преовладавала и током капитализма. Често се говорило да је владавина белих људи над црнима природна и да су црни људи обележени да буду робови. Неки су ишли толико далеко да су говорили да је слобода радника неприродно стање ствари. Социјализам је само на папиру донео нешто ново, а идеја о томе да су људи једнаки показала се као нереална.<sup>9</sup> Историјски посматрано дискриминација има генезу кроз читав средњи век све до савременог доба. Стога је дискриминацију, било које врсте она била, потребно мултидисциплинарно посматрати. У том смислу, поље дискриминације или неравноправности, било које врсте, има више аспеката: филозофски, социолошки, психолошки, етички, кривичноправни итд.<sup>10</sup> С друге стране, како је дискриминација попримала све шире размере, тако се човечанство борило за једнакост, правду, једнака права и једнаке могућности за задовољавање основних људских потреба за све. То је био тежак и дуготрајан процес који је по први пут истински окончан тек након завршетка Другог светског рата, када је у суштини у међународној заједници прокламован принцип једнакости и потреба да се осигура да свако људско биће има загарантована људска права и слободе. У овом периоду створени су услови да сваки појединац добије истакнуто место у међународним односима и постане носилац великог броја активности на међународном плану. Усвајањем Универзалне декларације о људским правима (1948), Међународног

<sup>8</sup> Srđan Nikolić, „O Rusoovoj radikalnosti: sloboda, jednakost, događaj politike“, *Filozofija i društvo*, XXIII (3), 2012, стр. 131.

<sup>9</sup> Д. Рончевић, *op.cit.*, стр. 18.

<sup>10</sup> Ivan Joksić, „Krivičnopravna zaštita od diskriminacije u Srbiji“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине, Часопис за правну теорију и праксу*, LXXXIII-6/2011, стр. 311.



пакта о грађанским и политичким правима (1966), Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима (1966), те мноштво других правних и политичких инструмената на универзалном и регионалном плану, прокламовано је и фундаментално начело недискриминације.

Забрана дискриминације претпоставља једнакост и једнаку правну заштиту пред законом, као и укидање свих препрека на путу ка суштинској равноправности. Обезбеђивање делотворне једнакости пред законом и у пракси такође подразумева позитивну обавезу да се усвоји наменска политика, и где је то потребно, посебне мере.<sup>11</sup> У актуелном међународноправном дискурсу забрана дискриминације има двојно значење. С једне стране, тумачи се као општи прохибитивни принцип који реферира на повлачење разлике у уживању признатих права појединаца и група. С друге стране, забрана дискриминације означава генусни израз за серију појединачних забрана предвиђених посебним правилима међународног права за одређену категорију лица или права. Иако је са теоретског аспекта међународно-правна регулатива забране дискриминације високо постављена, њена практична имплементација представља озбиљан проблем у многим земљама Југоисточне Европе. Упркос убрзаном развоју стандарда забране дискриминације у последњих неколико година, не можемо закључити да је систем забране дискриминације у целини и потпуности задовољавајући, како на међународном, тако и на националном плану. Међународни инструменти (повеље, пактови, конвенције, декларације итд.), нису успели да у потпуности зауставе тренд кршења људских права и основних слобода. Једина разлика у односу на прошлост је што свет данас мање толерише дискриминацију и сродне нетрпељивости. Осим тога, унапређење стандарда о забрани дискриминације припадника различитих угрожених група које су жртве претходне или систематске дискриминације и даље је неуједначено. У неким случајевима забрана је успостављена конвенцијама, док у другим необавезујућим декларацијама. Ефикасност чак и најнапреднијих заштитних структура умањена је изостанком или малим бројем ратификација, као и постављањем резерва којима се ограничава обим конвенције. С друге стране, многе државе уговорнице које су

---

<sup>11</sup> OEBS, *Ljubljanske smernice za integraciju raznolikih društava*, Hag 2012, стр. 10.

ратификовале конвенције имају проблем са успостављањем ефикасних механизма за њихово спровођење у праксу. Упркос правним, институционалним и политичким напорима за борбу против дискриминације у свим земљама Југоисточне Европе, и даље постоје недостаци у утврђивању њених узрока и предузимању адекватних мера за ефикасно сузбијање свих њених облика, укључујући, појаве попут расизма, ксенофобије, антисемитизма итд. Нетрпељивост која је нашла плодно тле у актуелној економској кризи и даље је у порасту, што је додатни разлог за унапређење антидискриминационих система ових земаља у светлу елиминације дискриминације на свим нивоима друштва.

Свако непоштовање, искључивање и различито поступање према неким појединцима или групама, који су „другачији“ од осталих због одређених карактеристика како што су пол, раса, узраст, припадност одређеној породици, етничка припадност, верска припадност, сексуална оријентација итд., доводи до дискриминације у остваривању загарантованих људских права и основних слобода. У данашњим разговорима и расправама о дискриминацији често се говори да *дискриминација представља систематско ускраћивање загарантованих људских права појединих народа или група због одређених фактора или карактеристика који их чине посебним*. У недавној историји земаља Југоисточне Европе, а посебно земаља Западног Балкана, постоје примери који нас могу лако уверити да је на овим подручјима веома раширено схватање да би одређени начин живота требао бити обавезујући за све грађане, те да одређене етничке, верске или друге заједнице, које су доминантније или ближе власти, имају примат над другима.<sup>12</sup> Ова пракса је присутна чак и у најразвијенијим земљама света. Стога, имајући у виду чињеницу да се ове земље, а посебно земље Западног Балкана, још увек боре са дискриминацијом која нарушава или угрожава остваривање идеала међународне политике, данашње стање света где се води битка за моћ, профит, доминацију или славу намеће потребу да свака држава, појединачно и у међусобној сарадњи са осталима, обрати посебну пажњу феномену дискриминације, како би могла остварити промоцију и имплементацију „путоказа нових демократија“ (поштовање људских права и основних слобода,

---

<sup>12</sup> Вид. Zlatan Meškić, Stefan Pürner, *Praktični uvod u evropske standarde protiv diskriminacije*, IRZ, Beograd 2013, стр. 21.

демократија, владавина права, правна држава, тржишна економија и интеграција).<sup>13</sup> Иако право на недискриминацију подразумева заштиту тачно одређеног права тј. права једнаког третмана, међународне институције често повезују ово право са осталим загарантованим правима, што аутоматски подразумева њихово уживање без икакве дискриминације. Имајући у виду индивидуалне разлике међу појединцима, суштину људских права чини поштовање различитости њихових носилаца, док основу поштовања и заштите људских права чини урођено људско достојанство које је неotuђиво и постоји још од постанка људске цивилизације. Будући да људска права нису више „унутрашња ствар“ сваке појединачне државе, сваки појединац може остварити заштиту од дискриминације како на националном, тако и на међународном плану. Посебну пажњу том проблему посвећују УН, Савет Европе и ЕУ, као и велики број невладиних организација (НВО) које прате поштовање људских права у земљама које су потписале и ратификовале међународне уговоре о људским правима.

Упркос колективној вољи и одговорности међународне заједнице за сузбијање свих облика дискриминације, свака појединачна држава подједнако сноси одговорност за решавање проблема. Државе су дужне да спроводе своје међународно предузете обавезе, укључујући усвајање свеобухватне политичке, законодавне и управне мере како би се делотворно бориле против дискриминације, директне и индиректне, у свим релевантним областима живота, и те мере треба да обухвате све релевантне актере у јавном и приватном сектору. Делотворна равноправност истовремено значи да треба утврдити и отклонити све препреке које стоје на путу уживању једнаких могућности, без обзира на њихову позадину.<sup>14</sup> Посебно је важно обезбедити адекватну, ефикасну и лако доступну машинерију подношења притужби против дискриминације.

---

<sup>13</sup> Ivan Šijaković, *Sociologija: Uvod u razumevanje globalnog društva*, Banja Luka 2008, стр. 179.

<sup>14</sup> Вид. OEBS, *Ljubljanske smernice za integraciju raznolikih društava, op.cit.*, стр. 39.

## ГЛАВА I

### ТЕОРИЈСКА РАЗМАТРАЊА И ПОЈМОВНА ОДРЕЂЕЊА ПРИНЦИПА ЗАБРАНЕ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ

#### 1. Појам и облици дискриминације

##### 1.1. Појам и језичко тумачење појма дискриминације

Дискриминација задире у самом срцу људскости. У најопштијем смислу речи дискриминација подразумева различито третирање појединаца или група на основу тога што јесте тај појединац или група или у шта верује. Свако од нас има право да буде једнако третиран, без обзира на расу, националну припадност, држављанство, класу, религију, веровање или уверење, пол, језик, сексуалну оријентацију, родни идентитет, узраст, здравље или неки други статус. Ипак, све чешће налазимо на ситуације у којима преовладава окрутност појединих људи, група или институција због наше припадности „различитој“ групи или заједници која има посебна обележја од осталих или се налази у мање привилегованој ситуацији од група и појединаца који имају одређену моћ.

Појам „дискриминација“ потиче од латинске речи *discriminare* и значи „одвајати, разликовати.“ Реч *discriminare* изведена је од речи *discernere* – глагол састављен од латинског префикса *dis* – што значи „искључен“ или „далек“ и *cernere* – што значи „разликовати, разјединити“ или „издвојити.“ Порекло термина дискриминација може се пратити и уназад до грчког глагола *diakrinein*, што значи „одвојити једне од других“, а састоји се од грчког префикса *dia* – што значи „кроз“ или „преко целог“ и *krinein* – што значи „одвојити, одлучити“ или „судити.“ И латински *cernere* и грчки *krinein* деле исти прото-индо-европски корен *krei* – што значи „просејати“ или „разликовати.“<sup>15</sup> За разлику од оригиналног значења термина „дискриминација“, које је потпуно неутрално и односи се само на прављење разлике или поделе, данашње поимање дискриминације уобичајено тумачи се на аксиолошки негативан начин, тј. као третман или понашање које је неповољно или мање повољно.<sup>16</sup> Другим речима,

<sup>15</sup> Niels Bammens, *The principle of non-discrimination in international and European tax law*, Volume 24, IBFD Doctoral Series, Amsterdam 2012, p. 3

<sup>16</sup> Вид. *Ibid.*

дискриминација представља *неоправдан (необјективан и неумесан), неправедан и неједнак третман појединаца или група у друштву, што их доводи у неравноправан и неповољнији положај у односу на друге.*<sup>17</sup> Сходно томе, понашање које је повољније није онемогућено забраном дискриминације. Строго говорећи, забрана дискриминације није исто што и захтев за једнак третман који приказује срж основног принципа једнакости.<sup>18</sup> Принцип забране дискриминације не искључује обрнуту дискриминацију, док принцип једнаког третмана не дозвољава било какву диференцијацију, што значи да је дозвољен само једнак третман, ништа више и ништа мање.<sup>19</sup> Различита теоретска разматрања концепта једнакости и недискриминације говоре о концептуалној замршености ових категорија. За то сведоче бројни текстови међународних уговора заштите људских права, устава и националних закона, као и пракса Европског суда правде и Европског суда за људска права. Правилно разумевање и тумачење таквих концепата има суштинску важност за правилну примену законодавства које се тиче једнакости, као и за утврђивање оних подручја у којима је неопходно даље усмеравање од стране надлежних институција.<sup>20</sup> С друге стране људи имају противречна поимања једнакости, недовољно су информисани или под утицајем одређених фактора не могу да у потпуности остваре своја најелементарнија права.<sup>21</sup> Поједини аутори иду толико далеко у проналажењу шта заправо захтева концепт једнакости заступајући тезу да „једнакост није корисан концепт за све.“<sup>22</sup> Упркос таквим разматрањима, једнакост је суштинска вредност коју треба укоренити у економским, друштвеним и политичким структурама друштва.<sup>23</sup> Њена комплексност не сме нас навести на закључак да је једнакост непотребна

---

<sup>17</sup> Невена Петрушић, Повереник за заштиту равноправности, *Приручник за борбу против дискриминације на раду: (међународни стандарди, национално законодавство, судска пракса)*, Београд 2012, стр. 7.

<sup>18</sup> Jan Nieuwenhuis, „From equality of opportunity to equality of treatment as a value-based concern in education“, *Perspectives in Education*, Volume 22(3), 2004, p. 58.

<sup>19</sup> Вид. N. Vammens *op.cit.*, pp. 3- 4.

<sup>20</sup> Christopher McCrudden, Sacha Prechal, *The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe: A practical approach*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009, p. 1.

<sup>21</sup> Sanja Barić, Sanja Vincan, „Ustavnopravno načelo jednakosti i pravno uređenje istopolnih zajednica“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50, 1/2013, стр. 84.

<sup>22</sup> Nicholas Mark Smith, *Basic Equality and Discrimination: Reconciling Theory and Law*, Ashgate Publishing Company, Burlington 2011, p. 5; Peter Westen, *Speaking of Equality: An Analysis of the Rhetorical Force of Equality in Moral and Legal Discourse*, Princeton University Press, Princeton 1990.

<sup>23</sup> Louis P. Pojman, Robert Westmoreland, *Equality*, Oxford University Press, New York, 1997, p. 1.

или да нема корисну улогу у правном дискурсу. Напротив, то је основно начело свих савремених моралних и политичких теорија које подразумева да су људи у суштини једнаки и да имају једнаку вредност.<sup>24</sup> У томе се огледа суштинска повезаност једнакости и недискриминације који нису једнозначни термини, већ две стране (позитивне и негативне изјаве) суштинског концепта заштите људских права. С друге стране, различити појавни облици концепта једнакости захтевају корекцију начела једнакости забраном дискриминације која представља одређени облик достизања суштинске једнакости између друштвених група. Стога, с правом можемо утврдити да се ови концепти, у целини или делимично, подударају или допуњују, иако неки аутори тврде да су ово два различита појма. Из ових разлога важно је концепт једнакости посматрати у вези са концептом недискриминације.

Данас је дискриминација забрањена и друштвено неприхватљива појава зато што представља: а) повреду људских права; б) повреду принципа једнакости; в) повреду социјалне правде; и г) неморалан и неетички вид поступања.<sup>25</sup> Правном државом се може сматрати једино држава у којој појединци који се разликују од већине, нпр. по основу расе, језика, вероисповести, порекла, сексуалне оријентације итд., уживају иста права као и припадници већине. Дискриминација не значи само недостатак једнакости, она заправо одражава штету. На пример, када држава третира насиље над женама као приватну или домаћу ствар, шаље јасну поруку да је насиље над женама толерисано. Стога, иако су очигледно оба концепта у вези, постоји суптилна разлика између начела недискриминације и фундаменталног принципа једнакости.<sup>26</sup>

Да бисмо разумели дискриминацију потребно је осврнути се на два суштинска питања: дефинисање појма дискриминације и доказивање

---

<sup>24</sup> Професор Гајин истиче да „право на једнакост представља тако особено правно јемство слободе појединца, тако што уживање овог права претпоставља једнаке гаранције свих осталих права и слобода, односно правом признату могућност њиховог уживања и заштите, без обзира на лично својство бенефицијара. Повреда пак правне једнакости нужно води губитку слободе појединца, који управо због акта дискриминације не може да ужива или штити своја људска права. Слобода од дискриминације се у том смислу разуме као саставни део опште слободе сваког лица. Вид. Saša Gajin, *Ljudska prava: Pravno – sistemski okvir*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd 2012<sup>2</sup>, стр. 186.

<sup>25</sup> Вид. Н. Петрушић (2012), *loc.cit.*

<sup>26</sup> Вид. N. Vammens *op.cit.*, p. 4.

дискриминације. Појам дискриминације који је утврђен у уставима, бројним међународним уговорима и националним законима често не одговара појму дискриминације какав се понекад користи у свакодневном говору да би означио поступање према некој особи или групи које се доживљава као неправедно.<sup>27</sup> У енглеском Кембриџ онлајн речнику под дискриминацијом се подразумева „различит третман или третирање одређене особе или групе људи различито и нарочито неповољније од начина на који се третирају други људи, због њихове боје коже, пола, сексуалности итд.“ Глобална организација за људска права Амнести интернешенел (*Amnesty International*) наводи да је дискриминација напад на самог појма људских права дефинишући исту као „систематско негирање свих људских права појединих народа или група на основу тога што јесу или у шта верују.“ Стога, није тешко демантовати људска права појединаца или група уколико сматрамо да су „мање људска“ или „мање вредна“ од наших, што је заправо веома честа и погрешна интерпретација људских права. То је заправо и разлог што је међународно право људских права утемељено на принципу недискриминације.<sup>28</sup> Генерално, у међународном систему људских права не постоји универзално прихватљива дефиниција дискриминације. Нити један од седам кључних инструмената људских права у систему УН-а не нуди заједничку дефиницију дискриминације. У оквиру ове организације формирана је Подкомисија за спречавање дискриминације и заштиту људских права, која се посебно бави питањима дискриминације. Још на почетку, на својој првој седници, ова Подкомисија није ни покушавала да дође до сагласности око формулисања правне дефиниције „заштите од дискриминације“, већ је упућивала на разматрања која треба узети у обзир приликом формулисања предложене Универзалне декларације о људским правима. У том смислу, „заштита од дискриминације“ је била описана као заштита од било какве акције која појединцима или групама људи онемогућава једнак третман какав би они желели. Подкомисија је сматрала да је различит третман таквих група или појединаца оправдан када је исти извршен у интересу њиховог задовољства и добробити заједнице као целине.

---

<sup>27</sup> Tena Šimonović Einwalter, Antonija Petričušić, *Priručnik o ljudskim pravima s naglaskom na zaštitu prava nacionalnih manjina: priručnik za sudionike i sudionice treninga o mehanizmima zaštite ljudskih prava s naglaskom na zaštiti prava nacionalnih manjina*, Zagreb 2013, стр. 13.

<sup>28</sup> Вид. Amnesty International, Discrimination. Доступно на: <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/discrimination/>, 29. јануар 2016.

Неки делегати су, у оквиру Комисије УН-а за људска права, сматрали да је опис „заштита од дискриминације“ „лабав и ненаучан“ јер је недопустиво помињати једнакост третмана без квалификације придева, посебно имајући у виду да је немогуће остварити апсолутну једнакост третмана. На тај начин, било је предложено уметање речи „оправдан“ испред „једнакости“, међутим дошло је до противљења с обзиром да, у правном смислу, реч „једнакост“ не означава „апсолутну једнакост“, већ фер или оправдану једнакост, па стога нема потребе од квалификације придева.<sup>29</sup>

У Општем коментару бр. 18 Комитет УН-а за људска права је констатовао да МПГПП нити дефинише појам „дискриминације“, нити указује на то шта се подразумева под дискриминацијом. Међутим, Међународна конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације и Међународна конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена садрже специфичне дефиниције дискриминације (претходна дефинише „расну дискриминацију“<sup>30</sup>, док последња „дискриминацију жена“<sup>31</sup>). Иако се ове конвенције баве случајевима дискриминације на посебним основама, Комитет сматра да би термин „дискриминација“, који је употребљен у МПГПП, требало схватити тако да означава било какво разликовање, искључивање, ограничавање или давање предности засноване на основама, као што су раса, боја, пол, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, имовина, рођење или неки други статус, а који за циљ или последицу имају угрожавање или онемогућавање признавања, уживања или остваривања свих права и слобода свих

---

<sup>29</sup> The Norwegian Centre for Human Rights, *Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law*, LI Weiwei 2004, pp. 7-8.

<sup>30</sup> Сагласно члау 1, став 1 Међународне конвенције о елиминацији свих облика расне дискриминације „расна дискриминација“ представља свако разликовање, искључивање, ограничавање или давање првенства које се заснива на раси, боји, прецима, националном или етничком пореклу и које има за циљ или за последицу да наруши или да угрози признавање, уживање или остваривање права и основних слобода, под једнаким условима, у политичкој, економској, социјалној, културној или било којој другој области јавног живота.

<sup>31</sup> Сагласно члану 1 Међународне конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена „дискриминација жена“ представља свако разликовање, искључивање или ограничење у погледу пола што има за последицу или циљ да угрози или онемогући признавање, уживање или остваривање људских права и фундаменталних слобода од стране жена, без обзира на њихов брачни статус, на основама равноправности мушкараца и жена, на политичком, економском, друштвеном, културном, грађанском или другом пољу.



људи под једнаким условима.<sup>32</sup> Остали уговори о људским правима не садрже изричиту дефиницију дискриминације. Од инструмената специјализованих агенција УН-а једино Конвенција Међународне организације рада (МОП) број 111 која се односи на дискриминацију у погледу запошљавања и занимања (члан 1, став 1)<sup>33</sup> и Конвенција против дискриминације у образовању усвојена на 11. заседању опште конференције Организације УН-а за образовање, науку и културу (УНЕСКО)<sup>34</sup>, 14. децембра 1960. године (члан 1, став 1) садрже одредбе које изричито дефинишу дискриминацију. Остали међународни инструменти људских права садрже појединачне, непотпуне и изоловање одредбе о забрани дискриминације.

Право на једнак третман подразумева да се сви људи третирају једнако пред законом, без икакве дискриминације. Одатле следи и закључак да, под једнаким околностима, принцип једнакости и недискриминације захтева једнако поступање према свим људима, како у праву тако и у пракси. Међутим, важно је нагласити да свако прављење разлике или различито поступање не представља дискриминацију. У општем међународном праву долази до кршења принципа недискриминације ако: а) се једнаки случајеви третирају различито, б) разлика у третману нема објективно и разумно оправдање, или в) ако не постоји пропорционалност између жељеног циља и уложених средстава.<sup>35</sup> Ови услови су

---

<sup>32</sup> Општи коментари Комитета за људска права, *Општи коментар бр. 18 – Забрана дискриминације*, стр. 25.

<sup>33</sup> Сагласно члану 1, став 1 ове Конвенције дискриминација представља свако прављење разлике, искључење или давање предности које се заснова на раси, боји, полу, вери, политичком мишљењу, националном или социјалном пореклу, које има за последицу да уништи или наруши једнакост могућности или третмана у запошљавању или занимању. Конвенција је ступила на снагу 15. јуна 1960. године. Вид. International Labour Organization (ILO), *Discrimination (Employment and Occupation) Convention*, C111, 25 June 1958, C111.

<sup>34</sup> Према Конвенцији УНЕСКО-а против дискриминације у образовању из 1960. године термин „дискриминација“ укључује свако разликовање, искључивање, ограничавање или давање предности које се заснива на раси, боји, полу, језику, вери, политичком или другом уверењу, националном или социјалном пореклу, економском статусу или рођењу, које за циљ или последицу има оспоравање или угрожавање права на једнак третман у образовању. Вид. UNESCO, *Convention against Discrimination in Education*, Paris 1960.

<sup>35</sup> The Right to Equality and Non-Discrimination. Доступно на: <http://www.humanrights.is/en/human-rights-education-project/human-rights-concepts-ideas-and-fora/substantive-human-rights/the-right-to-equality-and-non-discrimination>, 04. фебруар 2015.

јасно постављени од стране међународних надзорних органа за људска права, као што су Европски суд за људска права<sup>36</sup> и Комитет УН-а за људска права.<sup>37</sup>

У најширем смислу речи, постоје два типа дефиниције дискриминације. С једне стране, постоји дефиниција дискриминације која је осликана у члану 1, став 1 Међународне конвенције о елиминацији свих облика расне дискриминације и члану 1 Међународне конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена. Ова дефиниција се квалификује као „*свако разликовање, искључивање, ограничавање или давање првенства које се заснива на бројним основама и које има за циљ или за последицу да наруши или да угрози признавање, уживање или остваривање права и основних слобода, под једнаким условима, у политичкој, економској, социјалној, културној или било којој другој области јавног живота.*“<sup>38</sup> Из поменуте дефиниције произилази да универзални „компаративни појам дискриминације“ садржи следећа елемента: 1) прописује различит третман; 2) има одређени циљ или последицу; и 3) заснива се на одређеном забрањеном основу дискриминације. С друге стране, постоји широко распрострањена и генерално прихваћена дефиниција дискриминације од стране Европског суда за људска права, која садржи четири елемента или критеријума којима се утврђује да ли је различит третман оправдан и не представља дискриминацију: 1) да ли постоји различит третман; 2) у једнаким случајевима (тест упоредивости); 3) да ли постоји објективно и разумно оправдање (тест оправданости); 4) и да ли постоји пропорционалност између циља и употребљених средстава (тест пропорционалности).<sup>39</sup>

Када је у питању правна забрана дискриминације потребно је дефинирати: а) на основу којих дискриминацијских основа се забрањује дискриминација (при чему ова листа може бити отворена); б) који облици поступања ће се сматрати дискриминаторним поступањем које када је засновано на наведеним основама представља дискриминацију; в) које је подручје примене забране дискриминације;

<sup>36</sup> Вид. случај European Court of Human Rights (ECtHR), *Marckx v. Belgium*, (Application no. 6833/74), 13 June 1979.

<sup>37</sup> Вид. Општи коментар 18, став 13 и случај *Guido Jacobs v. Belgium*, Communication No. 943/2000, U.N. Doc. CCRP/C/81/D/943/2000 (2004).

<sup>38</sup> Вид. *Wouter Vandenhole, Non-discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, Intersentia, Antwerpen-Oxford 2005, p. 33.

<sup>39</sup> Вид. *Ibid.*, pp. 33-34.

и г) да ли постоје неке унапред предвиђене ситуације када се поступање на раније наведени начин неће сматрати дискриминацијом.<sup>40</sup>

### 1.1.1. Различит третман

Заједнички термини „разликовање“, „искључивање“, „ограничавање“ или „давање првенства“ описују различит третман. Било који од ових термина је довољан да би описао радњу у циљу утврђивања дискриминације. Термин „давање првенства“ указује на то да радња не мора бити усмерена против групе која тврди да је дискриминисана, већ се може извршити путем неразумне промоције једне групе на рачун других. Иако је различит третман предуслов, он није сам по себи довољан да би се утврдио случај дискриминације. У неким случајевима давање предности члановима специфичних расних група може бити легитимно у сврху аутентичности. На пример, када филмски продуцент има потребу од глумца са одређеном расном позадином. Сагласно пактовима, јасно је да сваки различит третман не представља дискриминацију. Комитет за људска права у Општем коментару бр. 18 наводи да је различит третман дозвољен ако: (1) су критеријуми за такво разликовање разумни (правични) и објективни; и (2) имају за циљ постизање легитимног циља. То се може практично видети у случају Орд против Холандије (*Van Oord v The Netherlands*) у којем је Комитет утврдио да није било кршења члана 26 МПГПП јер је различит третман био заснован на разумним и објективним критеријумима тј. различито уговореним споразумима.<sup>41</sup>

### 1.1.2. Циљ или последица

Конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације, Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена, Конвенција УНЕСКО-а против дискриминације у образовању и Конвенција МОП-а бр. 111 која се односи на дискриминацију у погледу запошљавања и занимања садрже експлицитне дефиниције дискриминације. Док прве три конвенције указују на „циљ или последицу“, Конвенција МОП-а бр. 111 указује само на последицу, изостављајући концепт „циља“ који садржи значење „намере“. Будући да је тешко дефинисати и доказати субјективну намеру приликом утврђивања дискриминаторног акта,

<sup>40</sup> Т. Šimonović Einwalter, A. Petričušić, *loc.cit.*

<sup>41</sup> Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law, *op.cit.*, pp. 8-9.

дискриминаторна намера није неопходан елемент дискриминације. Међутим, то не значи да дискриминација не може бити намерна. Уколико се акценат у већој мери ставља на последицу политике, а не на намеру, неутралне мере могу бити дискриминаторне уколико негативно утичу на групу у друштву која је издвојена ради пружања заштите.<sup>42</sup>

### 1.1.3. Основи забране дискриминације

Међународни инструменти заштите људских права забрањују дискриминацију по више основа. Универзална декларација о људским правима забрањује дискриминацију по основу расе, боје коже, пола, језика, вероисповести, политичког или другог мишљења, националног или друштвеног порекла, имовине, рођења или неког другог статуса (члан 2). Исту лису забрањених основа садржи и члан 2 МПГПП и члан 2 МПЕСКП. Ови основи дискриминације формирају илустративну, а не и коначну лису забрањених основа. С обзиром да термин „неки други статус“ има „отворено“ значење, основи који нису експлицитно наведени, као што су узраст, род, инвалидитет, националност и сексуална оријентација, такође, сматрају се забрањенима. Истоимени члан 2 МПГПП и МПЕСКП садржи општу калузулу недискриминације која забрањује дискриминацију у уживању свих права загарантованих пактовима, док члан 3 ставља акценат на принцип једнакости између мушкараца и жена. Ове одредбе треба посматрати као саставни део свих суштинских одредаба пакта. Свака мера која, сама по себи, није у складу са суштинским одредбама пакта може представљати повреду тих одредаба када се тумаче у вези са члановима 2 и 3.

Опште клаузуле недискриминације сваког од ових пактова су допуњене одредбама које забрањују дискриминацију по специфичним основама. На пример, члан 7, став а, тачка 1 МПЕСКП гарантује једнаке услове за рад између мушкараца и жена и захтева једнаку накнаду за рад исте вредности без икакве разлике; члан 7, став ц истог пакта гарантује подједнаку могућност за све да напредују у свом раду у вишу одговарајућу категорију, водећи рачуна једино о навршеним годинама службе и о способностима; члан 10, став 3 подразумева да државе чланице треба предузети посебне мере заштите и помоћи у корист деце и

---

<sup>42</sup> W. Vandenhole, *op.cit.*, p. 35.

младих, без икакве дискриминације из родбинских или других разлога; и члан 13, став 2, тачка ц свима подједнако гарантује доступност вишег школовања. С друге стране, члан 23, став 4 МПГПП захтева да државе чланице овог пакта предузму одговарајуће мере ради обезбеђења једнакости у правима и одговорности супружника у погледу брака, за време брака и приликом његовог раскида. Члан 24 овог пакта забрањује дискриминацију деце по основу расе, боје коже, пола, језика, вере, националног или социјалног порекла, имовног стања или рођења.

Забрана дискриминације, која је предвиђена бројним инструментима људских права, обезбеђује заштиту која се не своди само на права утврђена тим инструментима. На пример, члан 26 МПГПП и члан 1 Протокола бр. 12 уз Европску конвенцију о људским правима успостављају самостална права на једнакост, а њихова примена није ограничена само на права садржана у овим уговорима. Конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације и Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена посебно имају за циљ елиминацију дискриминације по специфичним основама. У оба случаја, постоји могућност подношења појединачних жалби због кршења загарантованих права. У случају примене Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена такав поступак је предвиђен Додатним протоколом уз Конвенцију из 1999. године. С друге стране, члан 14 Европске конвенције о људским правима омогућава ограничену заштиту једнакости и недискриминације, с обзиром да је овим чланом забрањена дискриминацију само у односу на „уживање права и слобода предвиђених у Конвенцији.“ Да би се ова празнина употпунила Протокол бр. 12 уз Европску конвенцију о људским правима предвиђа општу клаузулу недискриминације која повећава обим заштите ван оквира „уживања права и слобода предвиђених у Конвенцији.“ На тај начин члан 14 Европске конвенције о људским правима био је тумачен од стране Европског суда за људска права у контексту разликовања која нису изричито наведена у члану 14 (апатриди, радници мигранти, избеглице, невенчани парови и родитељи, особе са ХИВ-ом, хомосексуалци, особе са инвалидитетом, сиромашне и старије особе).<sup>43</sup>Значење термина „дискриминације“ у члану 1 Протокола бр. 12 уз Европску конвенцију је исто са значењем које произилази из члана 14 Европске конвенције. Листа

---

<sup>43</sup> Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law, *op.cit.*, p. 13.

забрањених основа у оба документа је идентична и неисцрпна. Осим тога, важно је напоменути да члан 1 Протокола бр. 12 уз Европску конвенцију обезбеђује додатни обим заштите у случајевима када особа буде дискриминисана: а) у погледу уживања било ког права које је националним законом изричито загарантовано сваком појединцу; б) у погледу уживања права која произилазе из јасне обавезе државне власти прописане у складу са националним законодавством, односно када државни орган има обавезу да поступа у складу са националним законом на одређени начин; в) од стране државног органа у вршењу дискреционих овлашћења (на пример, одобравање одређених субвенција); и г) било којим другим чином или пропустом државног органа (на пример, понашање полицијског службеника приликом контроле реда).

На основу горе наведеног можемо закључити да у међународном праву постоје три различита приступа забрањених основа дискриминације. Један има за циљ да се уоквири широко и нејасно дефинисана гаранција једнакости, када је само наведено да су све особе једнаке пред законом, без навођења неких посебних основа. Овај приступ даје за право судијама да одлуче када је класификација забрањена. На пример, устав САД-а, амандман бр. 14, једноставно наводи да ни једна држава не може да „негира било ком лицу у оквиру њене надлежности право на једнаку законску заштиту.“ Други приступ има за циљ да формулише законе које садрже исцрпну листу основа. Овај приступ је у супротности са првим, јер избор основа не даје дискреционо право судијама. Основи се могу додати или уклонити законским, али не и судским путем. Овај фиксно категорисани приступ заступљен је у антидискриминационом законодавству Велике Британије и праву ЕУ. Трећи приступ одређује листу забрањених основа дискриминације и указује да иста није коначна. То је приступ који је усвојен не само у примарним међународним инструментима заштите људских права, као што су Универзална декларација о људским правима, МПГПП и Европска конвенција о људским правима, већ и у националним законодавствима многих земаља. Главна одлика овог приступа су два фактора: први говори да антидискриминационе одредбе садрже набрајање основа дискриминације, закључно позивајући се на „други статус“, док други говори да ове одредбе не намећу стандард за процену шта заправо представља неједнак третман. Дефиниција „дискриминације“ у контексту

ових одредаба је препуштена судовима. То даје дискреционо право судијама да усвоје променљиве стандарде, као и ширу листу дискриминацијских основа у складу са сетом правосудно генерисаних принципа.<sup>44</sup>

## 1.2. Облици дискриминације

Дискриминација је сложена и веома често скривена појава која може имати различите облике недозвољеног понашања, а неретко је предмет и различитог тумачења од стране судова или других органа.<sup>45</sup> Једнакост и недискриминација често су додатно квалификовани придевима попут *de jure* и *de facto* једнакости и дискриминације, намерне и ненамерне дискриминације, директне и индиректне дискриминације, вишеструке дискриминације, системске или структуралне неједнакости, „приватне дискриминације“ итд.<sup>46</sup> Иако познајемо више облика дискриминације, најчешће говоримо од директној и индиректној дискриминацији. Поред директне и индиректне дискриминације, веома честе појаве су индивидуална, институционална и структурална дискриминација, као и узнемиравање, давање упутства за дискриминацију, виктимизација, етничко профилирање, говор мржње итд. Тако на пример, Закон о забрани дискриминације Републике Србије (2009) забрањује: а) посебне облике дискриминације: непосредну и посредну дискриминацију, повреду начела једнаких права и обавеза, позивање на одговорност, удруживање ради вршења дискриминације, говор мржње, узнемиравање и понижавајуће поступање; б) тешке облике дискриминације; и в) две групе посебних случајева дискриминације: 1) случајеви дискриминације у посебним областима и субјектима који могу бити „узрочници“ забране дискриминације; и 2) лична својства неког лица или групе лица која могу довести до неоправданог прављења разлике или неједнаког поступања, односно пропуштања. Закон о забрани дискриминације БиХ (2009) забрањује: а) посебне облике дискриминације: директну и индиректну дискриминацију и подстицање на дискриминацију; б) тешке облике дискриминације: вишеструку дискриминацију, дискриминацију почињену више пута по истом законском основу, сталну,

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>45</sup> Иницијатива и цивилна акција (ICVA), *Kako se zaštititi od diskriminacije?: primjena zakona o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, Tuzla - Sarajevo 2010, стр. 4.

<sup>46</sup> W. Vandenhoe, *op.cit.*, p. 34

константну и дуготрајну дискриминацију, било каквог облика сегрегације; и в) узнемиравање и мобинг. Хрватски Закон о сузбијању дискриминације (2009) забрањује: а) посебне облике дискриминације: директну и индиректну дискриминацију, узнемиравање и сексуално узнемиравање, подстицање на дискриминацију и пропуштање разумног прилагођавања, сегрегацију; б) тешке облике дискриминације: вишеструку дискриминацију, поновљену дискриминацију, продужену дискриминацију; и в) виктимизацију. Македонски Закон о спречавању и заштити од дискриминације (2010) забрањује: а) посебне облике дискриминације: директну и индиректну дискриминацију, узнемиравање и сексуално узнемиравање, дискриминацију особа са менталном и телесном ометеношћу, давање упутства и подстицање на дискриминацију, виктимизацију и дискриминацију у обезбеђивању добара и услуга; и б) тешке облике дискриминације: вишеструку дискриминацију, поновљену дискриминацију и продужену дискриминацију.

У овом делу осврнућемо се на општа појмовна одређења уобичајених облика дискриминације који су честа појава у земљама Југоисточне Европе.

### **1.2.1. *De jure* и *de facto* дискриминација**

*De jure* или законска дискриминација упућује на дискриминацију у законима и политикама и „означава различит третман који је наметнут законом.“ *De facto* дискриминација означава дискриминацију у пракси. Овај облик дискриминације постоји када представници власти практикују дискриминацију на сопствену иницијативу, а не на основу закона, било добровољно или као резултат рада или друштвених притисака. Појам *de facto* дискриминација не користи се за означавање појединачних случајева дискриминације, већ оног обрасца дискриминације који је довољно широк да произведе статистички диспарат између група на начин аналоган дисбалансу који је резултат *de jure* дискриминације.<sup>47</sup> Слично је и са концептом једнакости. *De jure* или формална једнакост промовише индивидуалну правду и упућује на једнак третман појединаца који се налазе у сличним ситуацијама. Основно поимање начела

---

<sup>47</sup> Bruce Abramson, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child: Article 2: The Right of Non-discrimination*, Leiden-Boston 2008, p. 51.



формалне једнакости произилази из Аристотелове познате изреке да „сличне треба третирати слично“, или „једнаке треба третирати једнако.“<sup>48</sup> Његова нужна последица „с неједнакима треба поступати неједнако“ не пориче да неједнаки могу емпиријски бити третирани једнако, у зависности на који начин се тумачи појам неједнаких.<sup>49</sup> Иако формална једнакост са својим унапређеним одредбама о једнакости и недискриминацији игра важну улогу у законодавству и политици многих земаља, она више збуњује, него што појашњава. Маскирана у виду независне нормe, формална једнакост заслепљује нас испред праве природе материјалних права и ствара дихотомију између људских права и једнакости (или недискриминације), при чему оба принципа делују независно, уместо у њиховој међусобној комбинацији.<sup>50</sup> То значи да је формална једнакост широко оспораван концепт. Централни приговор формалне једнакости је да је она у стању да одбија мере које су дизајниране да промовишу једнакост. На пример, инсистирањем да појединци буду увек третирани једнако, без обзира на карактеристике као што су раса или пол, формални приступ једнакости спречава позитивну акцију у виду афирмативне акције.<sup>51</sup> Ограничења формалног приступа једнакости призната су приликом тумачења идеје недискриминације од стране Комитета за елиминацију дискриминације жена. Комитет је навео да чланови од 1 до 5, заједно са чланом 24, указују на то да државе уговорнице Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена треба да иду даље од формалног тумачења једнаког третмана мушкараца и жена како би се супротставиле и *de facto* побољшале положај жена, имајући у виду да и даље постоје родно засновани стереотипи који утичу на жене и њихов положај у друштву.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Christa Tobler, *Indirect Discrimination: A Case Study Into the Development of the Legal Concept of Indirect Discrimination under EC Law*, Intersentia, Antwerpen-Oxford 2005, p. 19.

<sup>49</sup> S. Barić, S. Vincan, *op.cit.*, стр. 86.

<sup>50</sup> The Ideas of Equality and Non-Discrimination: Formal and Substantive Equality, p. 3. Доступно на: <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/The%20Ideas%20of%20Equality%20and%20Non-discrimination,%20Formal%20and%20Substantive%20Equality.pdf>, 23. јуни 2015.

<sup>51</sup> Murray Wesson, „Discrimination Law and Social Rights: Intersections and Possibilities“, *JURIDICA INTERNATIONAL*, XIII/2007, p. 76.

<sup>52</sup> Опширније, вид., General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures, 30 January 2004, para. 6; Sandra Fredman, *Discrimination and Human Rights: The Case of Racism*, Oxford University Press, New York 2001, p. 16.

*De facto* или материјална једнакост промовише групну правду и наговештава једнакост резултата. Стога, она прихвата одступања од строге једнакости како би се поправио положај угрожених група у друштву и гарантовала права оних који се не налазе у једнакој ситуацији. Другим речима, материјална једнакост подразумева остваривање правичних исхода, једнаке могућности, као и потребу да се људи понекад третирају различито како би се постигли једнаки резултати. Она узима у обзир утицај претходне дискриминације и признаје да права, бенефиције, могућности и њихов приступ нису једнако дистрибуирани у друштву. Примена једнаких правила у односу на неједнаке групе доводи до неједнаких резултата. То се може најбоље објаснити у вези са системском дискриминацијом која подразумева модел понашања, политике или праксе који је део структуре неке организације и уједно ствара или овековечава неправду у односу на припаднике маргинализованих група. Зато је више него потребно спречити системску дискриминацију унапређењем бројних политика, процедура и пракси у циљу задовољавања специфичних потреба одређених група.<sup>53</sup> Иако материјална једнакост даје одговор на уобичајене слабости формалне једнакости, чиста материјална једнакост ризикује да се квалитет замени за квантитет, поделе ојачају, а индивидуалне неједнакости поново уведу кроз задња врата. Барон Марк Босуит (*Baron Marc Bossuyt*), члан Сталног арбитражног суда у Хагу и бивши судија у белгијском Уставном суду, не изједначава *de jure* једнакост са формалном једнакошћу и *de facto* једнакост са материјалном једнакошћу. Према његовом разматрању члана 26 МПГПП *de jure* једнакост обухвата формалну једнакост (једнакост пред законом тј. у примени закона) и материјалну једнакост (једнакост у закону). *De facto* једнакост не упућује толико на материјалну једнакост (једнакост у закону), већ на једнакост у пракси. Према томе, пресудни помак у значењу о којем је реч упућује на концепт материјалне једнакости који није схваћен као једнакост резултата или једнакост у пракси, већ као једнакост у закону.<sup>54</sup> *De facto* дискриминација је била главно питање интереса Комитета УН-а за елиминацију расне дискриминације приликом разматрања

<sup>53</sup> Commissioner for Equal Opportunity, What is substantive equality-addressing and preventing systematic discrimination in service delivery. Доступно на: <http://www.eoc.wa.gov.au/substantive-equality/resources>, 01. фебруар 2015.

<sup>54</sup> W. Vandenhoe, *op.cit.*, pp. 34-35.

државних извештаја. Комитет је изразио забринутост због *de facto* расне дискриминације и сегрегације, а нарочито према (етничким) мањинама, аутохтоним народима итд. Извор *de facto* дискриминације према одређеним групама имиграната може бити интеграција која неким групама омогућава лакше прихватање у друштву за разлику од других. У протеклим годинама у фокусу интереса Комитета била је *de facto* сегрегација и дискриминација Рома, а нарочито *de facto* сегрегација деце ромског порекла у образовању (сегрегација у специјалним школама и одељењима за деце са менталним сметњама), становању и запошљавању. Комитет је истакао да *de facto* дискриминација Рома у уживању њихових економских, социјалних и културних права повећава њихову вулнерабилност у контексту економске кризе. Стога, Комитет је охрабрио сваку државу да осигура *de facto* једнак приступ правди за све, укључујући и чланове мањинских и етничких група.<sup>55</sup>

*De jure* и *de facto* дискриминација/једнакост заузимају истакнуто место и у осталим механизмима УН-а, као и у механизмима Савета Европе и ЕУ. На седмој Конференцији министара Савета Европе који су одговорни за једнакост између жена и мушкараца, 25. маја 2010. године, усвојена је „Резолуција о превазилажењу јаза између *de jure* и *de facto* једнакости у циљу постизања истинске једнакости жена.“<sup>56</sup> ЕУ стално позива државе чланице и оне које том статусу теже да преузму позитивне мере које су виталне за прелазак из *de jure* у *de facto* једнакост. Такве мере треба усвојити без икаквих ограничења и једнакост исхода треба да има предност над строгим једнаким третманом у свим појединачним случајевима. У својој књизи „Европска унија: изазови и обећања новог проширења“ ауторка Анца Пусца (*Anca Pusca*) наводи да су жене у периоду транзиције достигле несразмерно висок ниво губитка посла, као и високу стопу незапослености и загуба женске радне снаге. Такође, постоје докази о новим препрекама на које наилазе жене, у смислу комбиновања домаћинства и

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>56</sup> Вид. Council of Europe, 7TH COUNCIL OF EUROPE CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR EQUALITY BETWEEN WOMEN AND MEN, *RESOLUTION “BRIDGING THE GAP BETWEEN DE JURE AND DE FACTO EQUALITY TO ACHIEVE REAL GENDER EQUALITY*, Strasbourg 2010.

запошљавања, што је главна контрадикција између *de jure* и *de facto* једнакости.<sup>57</sup> Ипак интеркултурална креативност Европског суда правде и флексибилност ЕЗ допринели су да европско законодавство надмаши недостатке начела формалне једнакости, без његовог напуштања. То значи да законодавство ЕЗ у језгру своје дефиниције једнакости истовремено укључује и формалну и материјалну једнакост, чија комбинација представља баланс између формалне једнакости или индивидуалне правде и групне правде кроз низ позитивних акција.<sup>58</sup>

### 1.2.2. Намерна и ненамерна дискриминација

Дискриминација може бити намерна и ненамерна. Дискриминаторна намера није неопходан елемент дискриминације. Међутим, чак и када је дискриминација ненамерна треба да постоји одговорност за дискриминацију. Разлика између намерне и ненамерне дискриминације је видљива у дефиницији дискриминације члана 1 Конвенције о елиминацији свих облика расне дискриминације која упућује на „различит третман који има за циљ или последицу да наруши или угрози признавање, уживање или остваривање права и основних слобода, под једнаким условима...“ У свом општем коментару бр. 14 из 1993. године Комитет за елиминацију расне дискриминације је нагласио да је одлучујући фактор за доношење закључка да ли је поједина радња дискриминаторна или не њен „неоправдан неједнак утицај на групу која је одређена обележјима као што су раса, боја коже, преци или национално или етничко порекло.“ Будући да дефиниција расне дискриминације из члана 1, став 1 Конвенције укључује „последницу“ и „циљ“ радње, Комитет је упозорио државе да обратe пажњу на правила и праксе које би за последицу имале дискриминацију, као што су нпр. рестриктивне одредбе у погледу тражиоца азила.<sup>59</sup> Комитет УН-а за људска права такође сматра да дискриминаторна намера није неопходан елемент дискриминације. Таква констатација произилази из дефиниције дискриминације која је формално усвојена у његовом општем коментару бр. 18 („које има за циљ или последицу“). То значи да Комитет може

<sup>57</sup> Anca Pusca, *European Union: Challenges and Promises of a New Enlargement*, International Debate Education Association, New York-Amsterdam 2004, p. 304.

<sup>58</sup> Marc De Vos, *Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, Brussels 2007, pp. 10-11.

<sup>59</sup> W. Vandenhoe, *op.cit.*, p. 40.

истовремено утврдити дискриминацију и признати да држава која је у питању „није имала намеру да дискриминише.“ Такав став је Комитет заузео у случају Адамс против Републике Чешке (*Adams v. the Czech Republic*).<sup>60</sup> С друге стране, Комитет не прихвата да је дискриминаторна намера увек довољан услов и да аутоматски подразумева повреду. У случају Симунек против Републике Чешке (*Simunek v. The Czech Republic*), Комитет је оставио мало простора тврдећи да је политички мотивисана диференцијација мање вероватна, али не и немогућа да би била компатибилна са чланом 26 МПГПП. Међутим, радња која није политички мотивисана може да буде у супротности са чланом 26 уколико су њене последице дискриминаторне. Према томе, дискриминаторна намера представља отежавајућу околност.<sup>61</sup> Дискриминаторна намера није неопходан елемент ни према Конвенцији о елиминацији свих облика дискриминације жена и Конвенцији МОП-а бр. 111 која се односи на дискриминацију у погледу запошљавања и занимања.

Што се тиче европског права, генерално, према Европској конвенцији о људским правима не постоји изричит услов за успостављање дискриминаторне намере против одређене групе. Европска конвенција никада није била тумачена на начин који би захтевао доказивање дискриминаторне намере.<sup>62</sup> У Белгијском лингвистичком случају (*Belgian Linguistics Case*) Европски суд за људска права је утврдио да објективно оправдање мора бити оцењено у односу на циљеве и последице мере.<sup>63</sup> У случају Марк против Белгије (*Marckx v. Belgium*) овај приступ је додатно успостављен када је Суд изразио мишљење да мере за подршку легитимног циља охрабривања традиционалне породице ипак могу бити у супротности са чланом 14, уколико њихов циљ или последица прејудуцира „ванбрачне“ породице. Јасно је да такав приступ Суда не захтева да субјективна намера буде услов за успостављање *prima facie* дискриминације.<sup>64</sup> И у праву ЕУ

---

<sup>60</sup> Вид. *Simunek, Hastings, Tuzilova and Prochazka v. The Czech Republic*, Communication No. 516/1992, U.N. Doc. CCPR/C/54/D/516/1992 (1995), para. 11.7.

<sup>61</sup> W. Vandenhole, *op.cit.*, pp. 57-58.

<sup>62</sup> Вид. Ronald L. Craig, *Systemic Discrimination in Employment and the Promotion of Ethnic Equality*, Leiden-Boston 2007, p. 76.

<sup>63</sup> European Court of Human Rights (ECtHR), *Belgian Linguistics Case*, Application Nos. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 and 2126/64.

<sup>64</sup> Вид. Oddný Mjöll Arnardóttir, *Non-discrimination Under Article 14 ECHR: the Burden of Proof*, *Scandinavian Studies In Law* 1999-2012, p. 26; Oddný Mjöll Arnardóttir, *Equality and Non-Discrimination Under the European Convention on Human Rights*, Hague 2003, p. 73.

дискриминаторна намера није неопходан услов за доказивање дискриминације. Дефиниција директне и индиректне дискриминације из члана 2, став 2 Директиве о расној једнакости не захтева намеру или мотив.<sup>65</sup> Такав захтев не садржи ни Директива о једнакости у запошљавању, ни Директива о једнаком третману. У случајевима *Dekker*<sup>66</sup> и *Draehmpaehl*.<sup>67</sup> Европски суд правде је тумачио Директиву о једнаком третману на начин на који би услов дискриминаторне намере био неспојив са Директивом.<sup>68</sup>

### 1.2.3. Директна и индиректна дискриминација

У антидискриминационом законодавству сваке земље важно је направити разлику између директне и индиректне дискриминације. Иако свака јурисдикција дефинише појам директне и индиректне дискриминације у суштини ради се о истим или сличним дефиницијама. Једна од уобичајених разлика између директне и индиректне дискриминације је квалификација да је директна дискриминација отворени, док индиректна прикривен облик дискриминације. У најопштијем смислу речи, незаконито је дискриминисати људе на основу заштићених карактеристика као што су раса, пол, узраст, инвалидитет, сексуална оријентација, брак или грађанско партнерство, трудноћа, материнство, вера или уверење или неки други статус. То је у суштини директна дискриминација. Међутим, не мора свака особа да има неку заштићену карактеристику да би била третирана неповољније. Ако неко мисли да поједина особа има неку карактеристику и због тога је третира неповољније ради се о перцептивној директној дискриминацији. Слично, ако је поједина особа третирана неповољније зато што њен колега, сарадник, члан породице или пријатељ има заштићену карактеристику директна дискриминација поприма облик дискриминације удруживањем. На пример, директна дискриминација у запошљавању укључује отпуштање поједине особе, доношење одлуке да се таква особа не запосли, успостављање негативних услова,

---

<sup>65</sup> Вид. Evelyn Ellis, *The Concept of Equality under EU Law and the ECHR: On the way to EU Accession*. Доступно на: [http://www.era-comm.eu/oldoku/SNLLaw/01\\_Overview/2012\\_09\\_Ellis\\_EN.pdf](http://www.era-comm.eu/oldoku/SNLLaw/01_Overview/2012_09_Ellis_EN.pdf), 31. јануар 2016.

<sup>66</sup> Вид. European Court of Justice (ECJ), *Dekker v. Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV Centrum) Plus*, C-177/88, Judgment, 8 November 1990, para. 22.

<sup>67</sup> Вид. European Court of Justice (ECJ), *Draehmpaehl v. Urania Immobilienservice OHG*, C-180/95, Judgment, 22 April 1997, para 16-22.

<sup>68</sup> R. L. Craig, *loc.cit.*

негирање промоције и напретка и сл., због неке заштићене карактеристике. Индиректна дискриминација, генерално, постоји када неутрална мера или пракса, политика или процедура поједине организације доводи у неповољнији положај различите групе људи који деле одређене заштићене карактеристике, и која не може бити оправдана разумним и објективним критеријумима. Међутим, индиректна дискриминација (нпр. у запошљавању) не може бити незаконита ако послодавац покаже да за такво поступање постоји објективно оправдање, односно „сразмерност средстава за постизање легитимног циља.“

Оба облика дискриминације су препозната од стране Комитета УН-а за елиминацију расне дискриминације који је недвосмислено потврдио да је индиректна дискриминација забрањена Конвенцијом о елиминацији свих облика расне дискриминације, изједначавајући исту са ненамерном дискриминацијом. Иако је дискриминаторски циљ понекад изједначен са директном дискриминацијом, а дискриминаторски ефекат или последица са индиректном дискриминацијом, неки аутори сматрају да је такво изједначавање погрешно зато што индиректна дискриминација може бити ненамерна, што је потврђено и од стране Комитета за елиминацију расне дискриминације. Стога, иако концептуално ове квалификације могу бити различите, у пракси је екстремно тешко да се направи разлика између њих.<sup>69</sup> Индиректна дискриминација је 2003. године по први пут експлицитно призната и од стране Комитета УН-а за људска права.<sup>70</sup>

Концепт директне и индиректне дискриминације заступљен је и у Европској конвенцији о људским правима и законодавству ЕУ. Према разматрању Европског суда за људска права директна дискриминација постоји у случају када се одређене категорије лица третирају различито, а тај различит третман нема објективно и разумно оправдање, било зато што се не тежи легитимном циљу или зато што не постоји разуман однос пропорционалности између употребљених средстава и циља чијем се остварењу тежило, док индиректна дискриминација манифестује се у три различита облика: 1) у случају када је пропис или пракса, без обзира што на први поглед ствара разлику у третману, посебно неповољан/а за

---

<sup>69</sup> W. Vandenhole, *op.cit.*, pp. 35-36.

<sup>70</sup> Вид. Mr. Rupert Althammer et a. v. Austria, Communication No. 998/2001, U.N. Doc. CCPR/C/78/D/998/2001 (2003), para. 10.2. Вид. W. Vandenhole, *op.cit.*, p. 59.

припаднике одређене категорије, и ако тај пропис или пракса није објективно и разумно оправдан/а; 2) у случају када се примењује нека општа мера која непропорционално утиче на велики број припадника одређене категорије, осим када је та мера објективно и разумно оправдана (различит утицај дискриминације); и 3) у случају када аутор опште мере, без објективног и разумног оправдања, није успео да различито третира одређену особу или категорију, правећи изузетак од примене општег правила.<sup>71</sup>

У праву ЕУ разлика између директне и индиректне дискриминације произилази из судске праксе Европског суда правде. У овом контексту осврнућемо се на најчешће коришћене формулације директне и индиректне дискриминације. Аутор Брус Абрамсон (*Bruce Abramson*) користи дефиниције директне и индиректне дискриминације на основу расе, пола итд., које је прилагодио директивама Савета 2002/73/ЕЗ (члан 1), 76/207/ЕЕЗ (члан 2, став 2) и 2000/43/ЕЗ (члан 2, став 2). Према томе, директна дискриминација подразумева третирање поједине особе мање повољније од друге на основу расе, пола итд., док индиректна дискриминација подразумева а) привидно неутралну одредбу б) која ставља припаднике једне расе, (пола итд.) у неповољнији положај у односу на припаднике друге расе, (пола итд.) и в) која се не може објективно оправдати легитимним циљем и помоћу средстава која су примерена и нужна за постизање тог циља.<sup>72</sup> Дефиниција директне дискриминације у свим државама чланицама ЕУ садржи неколико уобичајених елемената: а) потребу за показивање мање повољног третмана; б) услов за поређење са другом особом која се налази у сличној ситуацији, али има различите карактеристике (нпр. различито етничко порекло, религију, сексуалну оријентацију); в) могућност за коришћење компаратора из прошлости (нпр. претходно запослени радник) или хипотетичког компаратора; и г) изјаву да директна дискриминација не може бити оправдана. Ови елементи су саставни део законодавстава Бугарске, Хрватске, Кипра и сл. Случајеви директне дискриминације не могу бити објективно оправдани, осим на

---

<sup>71</sup> Вид. Oliver de Schutter, *The Prohibition of Discrimination under European Human Rights Law: Relevance for the EU non-discrimination directives - an update*, European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, European Commission Directorate-General for Justice, Luxembourg 2011, p. 23.

<sup>72</sup> B. Abramson, *op.cit.*, p. 67.



основу узраста. Такву могућност пружа члан 6 Директиве о једнакости у запошљавању. Индиректна дискриминација у праву ЕУ постоји када наизглед неутрална одредба, критеријум или пракса ставља лица са посебним карактеристикама у неповољнији положај у односу на друга лица, осим ако је такво разликовање објективно оправдано легитимним циљем, а средства за постизање тог циља су сразмерна и нужна. На пример, индиректна дискриминација може бити заступљена у политикама које индиректно ограничавају приступ етничких/верских мањина и миграната запошљавању у јавном сектору. Такве политике у суштини доводе до дискриминације и ниске заступљености ових група у јавном сектору.<sup>73</sup> Данас је концепт индиректне дискриминације развијенији на нивоу ЕУ, будући да је његов развој на нивоу ЕУ почео раније од развоја концепта индиректне дискриминације према Европској конвенцији о људским правима.<sup>74</sup> Индиректна дискриминација често се назива и прикривеном дискриминацијом јер се обично сматра да је дискриминатор имао намеру да наизглед неутралним правилом искључи одређена лица или групу лица из могућности да уживају одређено право. Ипак треба имати у виду да ни код индиректне дискриминације намера није од значаја. У многим случајевима се одређено правило, критеријум, услов и сл. уводи да би се постигао неки законит циљ, али се при томе не узима у обзир различит положај у којем се одређена категорија лица налази иако не постоји намера да она буде дискриминисана.<sup>75</sup> Иако је данас овај концепт саставни део законодавства многих држава, његова имплементација и доказивање и даље представља велики изазов.

#### 1.2.4. Вишеструка дискриминација

Вишеструка или интерсекцијска дискриминација (дискриминација пресека) подразумева дискриминацију на основу неколико забрањених основа истовремено. Веома често, вишеструка дискриминација одвија се на основу пола/рода у комбинацији са неким другим основама. На пример, жена са

---

<sup>73</sup> Вид. ENAR, *Racism and discrimination in employment in Europe*, ENAR Shadow Report 2012-2013, p. 17.

<sup>74</sup> Вид. Christa Tobler, *Equality and Non-Discrimination under the ECHR and EU Law: A Comparison Focusing on Discrimination against LGBTI Persons*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2014, p. 532.

<sup>75</sup> Nevena Petrušić, Kosana Beker, *Praktikum za zaštitu od diskriminacije*, Beograd 2012, стр. 35.

инвалидитетом црне боје коже може истовремено бити дискриминисана на основу инвалидитета, расе или пола. Разумевање овог феномена и његових импликација иде у прилог признања да појединци имају вишеструке идентитете. Због својих мултидимензионалних карактеристика људи не могу бити класификовани на основу једне једине карактеристике. Било која индивидуална карактеристика или комбинација тих карактеристика представља основ дискриминације. Недостатак законске заштите од дискриминације индиректно води ка недостатку моралне и практичне подршке жртава вишеструке дискриминације.<sup>76</sup>

Конвенција УН-а о правима особа са ивалитетом је први међународни уговор људских права који експлицитно признаје вишеструку дискриминацију. Сви комитети УН-а експлицитно употребљавају концепт двојне или вишеструке дискриминације у својим анализама и закључним разматрањима.<sup>77</sup> Комитет за елиминацију расне дискриминације по први пут је признао концепт двојне дискриминације 2001. године, изражавајући забринутост због двојне или вишеструке дискриминације жена које припадају етничким мањинама. Том приликом Комитет је затражио да свака држава, у свом акционом плану о правима жена, адекватно одговори овом питању и да успостави посебне програме које имају за циљ да омогуће друштвени напредак. Комитет је такође посветио пажњу двојној или вишеструкој дискриминацији Ромкиња и жена које припадају вулнерабилним групама, као и двојној дискриминације деце.<sup>78</sup> У случају Алине против Бразила (*Alyne v. Brazil*) Комитет за елиминацију дискриминације жена по први пут је утврдио вишеструку дискриминацију коју је починила држава странка у области здравствене заштите. Будући да држава није испунила своје обавезе из члана 2 и члана 12 Међународне конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена, Комитет је утврдио да Алине није била дискриминисана само на основу пола, већ и на основу њеног статуса жене афричког порекла и социо-економског порекла.<sup>79</sup> Комитет УН-а за економска, социјална и културна права препознаје вишеструку дискриминацију у свом општем коментару бр. 20,

---

<sup>76</sup> Вид. Paola Uccellari, „Multiple discrimination: How law can reflect reality“, *The Equal Rights Review*, Vol. One (2008), p. 24.

<sup>77</sup> W. Vandenhoe, *op.cit.*, p. 36.

<sup>78</sup> Вид. *Ibid.*, pp. 42-43.

<sup>79</sup> Вид. FRA, *Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare*, Luxembourg 2013, p. 23.

док Комитет УН-а за људска права у свом општем коментару бр. 28, члан 3: једнакост права мушкараца и жена. Према његовом разматрању „дискриминација жена је често повезана са дискриминацијом по неком другом основу, на пример по основу расе, боје коже, језика, религије, политичког или неког другог мишљења, етничког или друштвеног порекла, имовинског статуса, рођења или било ког другог статуса.“<sup>80</sup> Вишеструка дискриминација је била неколико пута призната и у закључним разматрањима Комитета за људска права у погледу дискриминације на основу припадности мањинској групи у комбинацији са полом, или основом живљења у руралној средини.<sup>81</sup>

Иако Европска конвенција и Протокол бр. 12 уз Конвенцију забрањују дискриминацију по бројним основама који теоретски подразумевају заштиту од дискриминације по више основа, судска пракса Европског суда за људска права не користи термин „вишеструка дискриминација.“<sup>82</sup> Неки аутори сматрају да је Европска конвенција неадекватна алатка за борбу против дискриминације због уског опсега члана 14, док други сматрају да је предност члана 14 отворена листа заштићених основа која може укључити и друге основе. Другим речима, значај члана 14 може се разумети као велика могућност да Европски суд за људска права разматра вишеструку дискриминацију у случајевима у којима долази до комбинације више основа. Међутим, постоје и аутори који сматрају да не треба перувеличавати значај члана 14 јер Европски суд за људска права није донео ниједну пресуду у случајевима вишеструке дискриминације и не може се очекивати да Савет Европе сам реши ово питање.<sup>83</sup> Значај вишеструке дискриминације признат је и у праву ЕУ иако Директива о једнакости у запошљавању и Директива о расној једнакости не садржи изричите одредбе о вишеструкој дискриминацији. Међутим, и у једној и у другој директиви спомиње се чињеница да су „жене често жртве вишеструке дискриминације.“<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> Вид. ст. 30, Општи коментар бр. 28: члан 3, једнака права мушкараца и жена, (2000).

<sup>81</sup> W. Vandenhoe, *op.cit.*, p. 61.

<sup>82</sup> FRA, *Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare*, *op.cit.*, p. 24.

<sup>83</sup> Вид. Dagmar Schiek, Anna Lawson, *European Union Non-Discrimination Law and Intersectionality: Investigating the Triangle of Racial, Gender and Disability Discrimination*, Ashgate, Farnham 2011.

<sup>84</sup> Вид. рецитал 14 Директиве о расној једнакости и рецитал 3 Директиве о једнакости у запошљавању.

### 1.2.5. Системска или структурална дискриминација

У најопштијем смислу речи системска или структурална дискриминација подразумева обрасце понашања, политике и праксе који су део структуре организације и који стварају или одражавају недостатак вулнерабилних особа. Системска дискриминација може бити резултат пословне праксе, политике на радном месту или владиног програма који могу утицати на већи број људи. До системске неједнакости долази због утицаја „доминантних друштвених вредности“ који одражавају доминантну расу, религију, језик и сл.<sup>85</sup> Утврђивање и сузбијање системске дискриминације је веома сложено питање. Уобичајене политике, праксе и понашање појединих организација или структура често различито утичу на поједине особе или групе. Овај облик дискриминације је редовна појава у области запошљавања, на радном месту, и има негативне економске импликације у домену индустрије. Најчешће погађа професију, компаније и широка географска подручја бизнис сектора. Примери системске дискриминације укључују дискриминаторске баријере у процесу регрутовања и запошљавања, дискриминаторски ограничени приступ руководећим позицијама, искључивање квалификованих жена из радних места која су традиционално резервисана за мушкарце, ниже плате за жене, незаконита питања пре запошљавања, рестрикције у пензијском систему итд.

Системска или структурална дискриминација је позната и као институционализована или институционална дискриминација. Иако неки аутори покушавају да направе разлику међу тим појмовима (у смислу да ли у одређеном систему постоји дискриминаторна намера или не), у пракси не постоји разлика међу поменути облицима дискриминације.<sup>86</sup> У суштини „институционална дискриминација произилази из системског оквира, из законских аката, политике или праксе државних органа и институција, због чега погађа већи број људи или све припаднике неке групе.“ Она представља супротност појединачним чиновима дискриминације (појединачном или индивидуалном дискриминацијом) јер се

---

<sup>85</sup> W. Vandenhole, *op.cit.*, p. 36.

<sup>86</sup> Brankica Petković, Neža Kodovšek, *O diskriminaciji – priručnik za novinarke i novinare*, Sarajevo 2011, стр. 20.

одвија на нивоу система.<sup>87</sup> Системска или структурална дискриминација је тесно повезана са концептом индиректне дискриминације. У суштини индиректна дискриминација одражава системске неједнакости у друштву јер је и сама структурална. На пример, када наизглед неутрална политика или пракса несразмерно штетно утиче на мањинске групе, што је нарочито тешко доказати.<sup>88</sup>

Механизми УН-а препознају системску или структуралну дискриминацију у својим разматрањима и општим коментарима инструмената људских права. Комитет УН-а за елиминацију расне дискриминације препознаје структуралну дискриминацију припадника црначке или местизо заједнице и домородачког становништва у Латинској Америци.<sup>89</sup> Комитет за људска права приближава се концепту системске дискриминације у својим референцама о афирмативној акцији и Општем коментару бр. 28. Овај Комитет је први пут експлицито признао системску дискриминацију у закључним разматрањима о Кенији 2005. године.<sup>90</sup> Комитет за економска социјална и културна права не користи термин „системска дискриминација“, иако је неколико пута упутио на дуготрајне обрасце „друштвене“ и „институционализоване“ дискриминације. Овај Комитет такође препознаје културно укоренењу дискриминацију и дуготрајне обрасце друштвене дискриминације који погађају жене и девојчице, децу рођену ван брака, етничке мањине, аутохтоне народе и Роме.<sup>91</sup> Према разматрањима Комитета за елиминацију дискриминације жена системска неједнакост или структурална дискриминација произилази из „традиционалних ставова према којима жене се сматрају подређенима мушкарцима или имају стереотипне улоге“ и из социјалних и културних структура и институција.<sup>92</sup>

Иако појам „системска или структурална“ дискриминација нема дугу историју у судској пракси Европског суда за људска права, она је присутна у неколико пресуда Суда, најчешће у случајевима системске расне дискриминације

---

<sup>87</sup> Вид. *Ibid.*

<sup>88</sup> Вид. The European Court of Human Rights (ECtHR), *D.H. and Others v. the Czech Republic* [GC], Applications no. 57325/00, Written Submissions of Interights and Human Rights Watch, p. 2.

<sup>89</sup> W. Vandenhole, *op.cit.*, p. 43.

<sup>90</sup> Вид. U.N. Doc. CCPR/CO/83/KEN, Concluding observations of the Human Rights Committee (2005), para. 10.

<sup>91</sup> W. Vandenhole, *op.cit.*, p. 70.

<sup>92</sup> Вид. *Ibid.*, p. 78.

и сегрегације Рома у образовању.<sup>93</sup> Најзначајнији случај који је бацио светло на концепт системске дискриминације у судској пракси Европског суда за људска права је случај Кипар против Турске (*Cyprus v. Turkey*) у којем је подносилац представке тврдио да су кипарски Турци који живе на северном Кипру, посебно политички дисиденти и припадници ромске заједнице, били жртве административне праксе дискриминације и деградирачког третмана, што је у супротности са Конвенцијом.<sup>94</sup> Иако је Суд утврдио неколико повреда Конвенције, овај случај је значајан по томе што показује да искључивање поједине категорије људи из адекватног средњег образовања, које доводи до неравноправан положај у образовању, може бити предмет разматрања Европског суда за људска права.<sup>95</sup> Системска дискриминација је присутна и у судској пракси Европског суда правде, на пример, у случајевима сегрегације радне снаге на основу пола. Принцип једнаких зарада за једнак рад или за рад једнаке вредности је константно присутан у судској пракси Европског суда правде и представља значајан аспект принципа једнаког третмана жена и мушкараца.

#### **1.2.6. Дискриминација од стране трећих приватних лица (тзв. „приватна дискриминација“)**

Појам „приватна дискриминација“ (енг. *private discrimination*) помиње се од стране Комитета УН-а за елиминацију расне дискриминације у сврху објашњавања дискриминације у приватном сектору или дискриминације почињене од стране приватних лица. У том циљу Комитет је истакао да је расна сегрегација могућа без икакве иницијативе или директног учешћа јавних власти. Међународна конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације садржи специфичне одредбе које обавезују државе да криминализују расну дискриминацију.<sup>96</sup> Комитет УН-а за људска права иако не упућује на „приватну дискриминацију“, обраћа пажњу на дискриминацију у приватном сектору или

---

<sup>93</sup> Вид. The European Court of Human Rights (ECtHR), *D.H. and Others v. the Czech Republic* [GC], Applications no. 57325/00, 7 February 2006.

<sup>94</sup> The European Court of Human Rights (ECtHR), *Case of Cyprus v. Turkey*, Application no. 25781/94, 10 May 2001, para. 49.

<sup>95</sup> Вид. Päivi Gynther, *Beyond Systemic Discrimination: Educational Rights, Skills Acquisition and the Cas of Roma*, Leiden-Boston 2007, p. 36.

<sup>96</sup> W. Vandenhoe, *op.cit.*, p 43.

приватном животу, нарочито према женама.<sup>97</sup> Комитет за економска социјална и културна права посебно наглашава приватне радње дискриминације у односу на Роме и припаднике расних мањина.<sup>98</sup> Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена дефинише директну и индиректну дискриминацију од стране јавних и приватних актера. Сходно томе, Комитет за елиминацију дискриминације жена препоручује спречавање и елиминацију дискриминације жена и у приватној сфери, нпр. у погледу родно заснованог насиља.<sup>99</sup>

У суштини „приватна дискриминација“ постоји када треће странке, а не државе уговорнице врше дискриминацију. Принцип забране дискриминације не подразумева само заштиту од дискриминацијских аката државе, већ и заштиту од дискриминације од стране трећих приватних лица. Тај аспект игра посебно важну улогу у антидискриминационом праву, с обзиром на чињеницу да је, у неким случајевима, понашање приватних лица важније од поступања државе. Примери дискриминације у приватном сектору крећу се од дискриминације одређених група од стране послодавца (нпр. жене истих квалификација са мушкарцима слабије су плаћене од мушкараца, или одлука да се поједина особа не запосли ради њене етничке припадности или инвалидитета) па све до насилничких напада приватних лица на одређене етничке и верске групе или припаднике групе одређене сексуалне оријентације.<sup>100</sup> Када је у питању дискриминација почињена од стране трећих приватних лица често се поставља и питање да ли и у којој мери држава уговорница у којој долази до приватне дискриминација може бити одговорна.<sup>101</sup> До одговора можемо доћи уколико прихватимо становиште да ефикасна заштита од дискриминације може бити постигнута само ако се држава обавезе да, с једне стране, сама поштује људска права и не врши дискриминацију, и да активно поступа против понашања приватних лица којима се крше људска права и која представљају дискриминацију. Према томе одредбе о забрани дискриминације које су саставни део правних инструмената људских права подразумевају и државну заштиту од дискриминације од стране особа,

---

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 70.

<sup>99</sup> *Ibid.*, p. 79.

<sup>100</sup> Вид. Z. Meškić, S. Pürner, *op.cit.*, стр. 22.

<sup>101</sup> W. Vandenhoele, *op.cit.*, p. 36.

организација и приватних предузећа. Међутим, општа забрана дискриминације из члана 1 Протокола бр. 12 уз Европску конвенцију не обавезује државе странке да спрече дискриминацију између приватних лица. Према експалнаторном извештају уз Протокол, та забрана служи само заштити од дискриминације од стране јавних тела.<sup>102</sup> Ипак, извештај објашњава да члан 1 Протокола бр. 12 може наметнути и позитивне обавезе, нпр. у случају пропуста власти да регулишу одређено питање или пропуста да обезбеде заштиту од дискриминације у односима између приватних лица.<sup>103</sup> Судска пракса Европског суда за људска права јасно потврђује да члан 14 Европске конвенције намеће и позитивне обавезе. Канцеларија ОЕБС-а за демократске институције и људска права (ОДИХР) и Венецијанска комисија такође истичу да пропуст државе да спречи или предузме кораке као одговор на дискриминацију почињену од стране приватних лица може представљати повреду права на слободу од дискриминације.<sup>104</sup> И Европски суд правде заузео је јасан став по питању дискриминације у приватној сфери наводећи да државе чланице ЕУ морају примењивати антидискриминационе одредбе Уговора из Амстердама у јавном и приватном домену.<sup>105</sup> На пример, у случају *Roman Angonese v Cassa di Risparmio di Bolzano SpA* Суд је утврдио да се члан 39 Уговора, који се односи на дискриминацију на основу националности, мора примењивати како на јавна, тако и на приватна тела/лица.<sup>106</sup>

### 1.3. Хиерархија облика дискриминације

У теорији, сви облици правно признате дискриминације су једнако озбиљни. Међутим, пракса показује да се поједини облици дискриминације сматрају мање озбиљним од осталих. То се може видети на примеру расизма насупрот сексизма. Расизам је у већини медија неприхватљива идеологија и пракса, док се сексизам и даље толерише (најчешће у облику шале). Анализирајући неадекватност међународно-правног објашњења концепта

---

<sup>102</sup> Вид. Z. Meškić, S. Pürner, *op.cit.*, стр. 23.

<sup>103</sup> Boris Topić, *Predmet Queer Festival: Sloboda okupljanja i zabrana diskriminacije*, Komentar, Analitika, стр. 5.

<sup>104</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>105</sup> Вид. *Non-Discrimination in International Law: A Handbook for practitioners*, Interights, London 2011, p. 22.

<sup>106</sup> European Court of Justice (ECJ), *Roman Angonese v Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*, Judgment, 6 June 2000, para. 39.



једнакости и недискриминације, професорка међународног права и људских права Универзитета у Аустралији, Хилари Чарлсворт (*Hilary Charlesworth*)<sup>107</sup> дошла је до закључка да „у међународном праву постоји хиерархија облика дискриминације.“ По њеном мишљењу дискриминација на основу расе је знатно озбиљнији облик дискриминације за разлику од осталих. Ова хиерархија се може видети у нормама судских и академских расправа које су достигле статус *jus cogens* или имају обавезе *erga omnes* (обавезују све државе). У случају *Barcelona Traction*, Међународни суд правде у категорији *erga omnes* обавеза посебно укључује „основна људска права људског бића“, укључујући и заштиту од ропства и расне дискриминације“. Остали облици дискриминације сматрају се лакше оправданим, посебно у случају дискриминације жена.<sup>108</sup> Иако је дискриминација по основу пола забрањена, а Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена има 189 чланица, њен мањи статус у хиерархији види се кроз резерва великог броја држава, од којих већина подривају основне обавезе наведене у Уговору. Најдалекосежније резерве су учињене у име верских и културних права. С друге стране, јасно је да су уговори о забрани дискриминације у потпуности развијени углавном у ограниченом контексту расе и пола. Иако члан 26 МПГПП користи изузетно широк језик када је у питању термин „други статус“, пракса Комитета за људска права говори да је „постигнут мали развој ван наведених основа.“ Међународно право још увек није у стању да одговори на питањима неједнакости по основу инвалидитета или сексуалне оријентације.<sup>109</sup> Одређена хиерархија основа дискриминације заступљена је и у судској пракси Европског суда за људска права. Преглед праксе Суда у Стразбуру открива да Суд прави разлику између „сумњивих“ и „несумњивих“ основа дискриминације. Код сумњивих основа дискриминације Суд усваја већи степен контроле и захтева веома јаке разлике да би се оправдало разликовање у поступању.<sup>110</sup> У категорији сумњивих основа Суд поред пола, расе, етничког порекла, рођења ван брака, убраја и сексуалну оријентацију, а од недавно и

---

<sup>107</sup> Hilary Charlesworth, *Concept of Equality in International Law*, Grant Huscroft & Paul Rishworth *Litigating Rights*, 2002, p. 143. Наведено према: Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law, *op.cit.*, p. 14.

<sup>108</sup> Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law, *op.cit.*, p. 14.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>110</sup> Вид. В. Топић, *loc.cit.*

држављанство. С друге стране имовина, вера и инвалидитет не сматрају се „сумњивим“ основима дискриминације. Ипак, значајно је напоменути да узраст и инвалидитет рапидно расту у хиерархији забрањених основа дискриминације са потенцијалом да постану „сумњиви“. Суд ће у том аспекту еволуције антидискриминационог законодавства имати недвосмислено одлучујући утицај.

У праву ЕУ хиерархија основа дискриминације произилази из избора који су направили државе чланице приликом усвајања Уговора из Амстердама да оснаже Савет да усваја мере против дискриминације на основу ограниченог броја основа (раса или етничко порекло, пол, сексуална оријентација, вера или уверење, инвалидитет и узраст)<sup>111</sup> и из каснијег избора Савета, усвајањем Директиве о расној једнакости, да понуди ширу заштиту од дискриминације на основу расе или етничког порекла од оне која је заснована на другим основама поменутим у новој одредби која је уметнута у Уговору из Рима. Европски комитет за социјална права експлицитно је признао да је потребно осигурати јачу заштиту у погледу појединих основа, као што су род или припадност расној или етничкој групи, и да ће бити мање оправдано уколико државе странке Повеље не понуде заштиту од свих облика дискриминације на темељу дискриминацијских основа који нису укључени у директивама.<sup>112</sup> Разматрајући хиерархију дискриминацијских основа у законодавству ЕУ, ауторка Ерика Ховард (*Erica Howard*) истиче да законодавство ЕУ ствара хиерархију основа дискриминације, на чијем се врху налазе расно или етничко порекло, иза којих следе пол, вера или уверење, инвалидитет и на крају сексуална оријентација. Она тврди да је ова хиерархија резултат политичког прагматизма, а не намерног разматрања различитих основа. Према њеним речима,

---

<sup>111</sup> Члан 13, став 1 Уговора о оснивању европске заједнице (*EC Treaty*) овлашћује Савет да, на предлог Комисије и након консултација са Европским парламентом, предузме одговарајуће мере против дискриминације на основу пола, расног или етничког порекла, вере или уверења, инвалидитета, узраста или сексуалне оријентације. Неки аутори сматрају да члан 13 не ствара хиерархију дискриминацијских основа. С друге стране, члан 13 не подразумева идентичан законски третман за сваку од наведених забрањених категорија. У свом експланаторном меморандуму уз Оквирну директиву (*COM (1999) 565*), Европска комисија говори против хиерархије дискриминацијских основа: „опсег овог предлога покрива све дискриминацијске основе из члана 13, осим пола, и не рангира их на било који начин. Отсуство квалитативне хиерархије међу дискриминацијским основама је од посебног значаја у случајевима вишеструке дискриминације.“ Ипак, ово мишљење не огледава се у директивама ЕУ које показују да је хиерархија између различитих основа дискриминације евидентна. Опширније, вид. Erica Howard, „The case for a considered hierarchy of discrimination grounds in EU law“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 13 (4), p. 450.

<sup>112</sup> Oliver de Schutter, *op.cit.*, p. 56.

хиерархија дискриминацијских основа није нужно погрешна, али је ипак потребна промишљенија одлука о основама којима је потребна већа заштита. Она предлаже алтернативни начин одлучивања по овом питању, користећи разлику сумњивих основа дискриминације коју прави Европски суд за људска права у оквиру Европске конвенције о људским правима.<sup>113</sup>

#### 1.4. Доказивање дискриминације

Други значајан аспект принципа забране дискриминације, поред прецизирања појма дискриминације, је питање доказивања дискриминације. С једне стране, важно је да свака земља, у складу са својим правним системом, усвоји прецизну и јасну дефиницију, која забрањује све облике дискриминације и укључује најширу могућу листу забрањених основа: прво, зато што докази указују да се неповољан различит третман често јавља у одсуству предрасуда или непријатељства; и друго, због тешкоће својствене дефинисању или доказивању предрасуда или непријатељства. С друге стране, код већине дискриминацијских основа, потребно је наћи референтну особу или упоредити два или више различитих (неповољних) поступања према потенцијалним жртвама како бисмо могли доказати дискриминацију. У супротном није могуће говорити о дискриминацији. Имајући то у виду, међународно право и европски правни поредак (јединство правних норми, људског понашања по тим нормама и правних вредности) формирају систем правних прописа који забрањују дискриминацију и пружају жртвама дискриминације средства правне заштите и могућност да захтевају финансијску накнаду и престанак дискриминације. Једна од најчешћих реакција када су у питању захтеви за утврђивање дискриминације је како доказати дискриминацију? Наиме, доказивање дискриминације састоји се од три елемента: прво, мора да се утврди како је дискриминација дефинисана у правном контексту у ком се наводно појављује; друго, мора да се утврди шта се мора доказати у циљу доношења закључка да је дошло до дискриминације. У овом контексту поставља се питање намере; треће, поставља се питање добијања потребних доказа.<sup>114</sup> Генерално у случајевима дискриминације терет доказивања дискриминаторног

<sup>113</sup> Опширније, вид. Е. Howard, *op.cit.*, pp. 445-470.

<sup>114</sup> Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law, *op.cit.*, pp. 10-11.

третмана или утицаја сноси подносилац захтева. То је заправо рефлексија начела „*affirmanti incumbit probatio*“ (онај ко нешто тврди мора то и да докаже). Међутим, пракса неких међународних трибунала предлаже да се терет доказивања, када подносилац захтева успостави *prima facie* случај, пребаци на тужену страну која треба да докаже да поступање није било дискриминаторско или да није утицало на подносиоца захтева. Уколико тужена страна није у стању да такво поступање оправда или објасни неутралним терминима (тј. да наведе објективне разлоге које нису везане за дискриминацију) она ће бити одговорна за кршење релевантних одредби.<sup>115</sup> Овај концепт пребацивања терета доказивања у случајевима дискриминације добро је успостављен у пракси надлежних тела УН-а.<sup>116</sup>

Приступ Европског суда за људска права заснива се на приступу Директиве о расној једнакости и оквирних директива ЕУ, као и Директиве о терету доказивања, што иде у прилог општем принципу да се терет доказивања пребације на тужену страну када подносилац захтева приложи доказе из којих се може претпоставити да је дошло до дискриминаторног третмана.<sup>117</sup> Преглед праксе Европског суда за људска права говори да је Суд заузео став да ће се пребацивање терета доказивања одредити у зависности од случаја до случаја. У случају Д.Х. и други против Републике Чешке (*D.H. and Others v. the Czech Republic*) Суд је утврдио да је алокација терета доказивања нераскидиво повезана са специфичношћу чињеница, природом тврдњи које су изнете и правом по Конвенцији за које се тврди да је било кршено.<sup>118</sup> Суд је такође утврдио да се начело „*affirmanti incumbit probatio*“ не мора увек строго применити у поступцима по Конвенцији. У одређеним околностима, у којима све податке или бар већи део података о спорним догађањима поседују само органи власти, може се сматрати да је на властима терет доказивања да пружи задовољавајуће и уверљиво објашњење. У случају Начова и други против Бугарске (*Nachova and Others v. Bulgaria*) Суд није искључио захтев да тужена држава побије доказив навод о дискриминацији у одређеним случајевима, мада је сматрао да би било тешко то

<sup>115</sup> Вид. *Non-Discrimination in International Law: A Handbook for practitioners, op.cit.*, p. 107.

<sup>116</sup> Вид. *Karnel Singh Bhinder v. Canada*, Communication Nos. 208/1986, U.N. Doc. CSCR/C/37/D/208/1986 (1989).

<sup>117</sup> Вид. *The European Court of Human Rights (ECtHR), D.H. and Others v. the Czech Republic [GC]*, Applications no. 57325/00, 7 February 2006, para. 82-84.

<sup>118</sup> *Ibid.*, para. 178.

учинити у том конкретном случају у коме је навод био да је дело насиља било мотивисано расним предрасудама. Суд је у вези с овим приметио да би у правним системима многих земаља доказивање дискриминаторног дејства политике, одлуке или праксе прошло без неопходности да се докаже намера у вези са наводном дискриминацијом у запошљавању или пружању услуга.<sup>119</sup>

У праву Европске уније такође је развијено правило пребацивања терета доказивања. Ово правило треба тумачити у контексту пружања ефикасне правне заштите права на једнако поступање. Постоје два главна разлога због којих право ЕУ прописује пребацивање терета доказивања: а) заштита слабије стране правног односа; и б) осигуравање приступа информацијама као израз начела процесне једнакости странака.<sup>120</sup> Важност пребацивања терета доказивања у обезбеђивању ефикасне заштите од дискриминације призната је од стране бројних директива ЕУ које експлицитно захтевају пребацивање терета доказивања.<sup>121</sup> Изворна директива која је кодифицирала праксу Европског суда правде о терету доказивања била је Директива Савета 97/80/ЕЗ о терету доказивања у случајевима дискриминације на основу пола од 15. децембра 1997. године. Рецитал 17 ове Директиве даје образложење о пребацивању терета доказивања признајући „да би подносиоци захтева могли остати без делотворних мера за спровођење начела равноправности пред националним судовима, ако последица увођења доказа о очитој дискриминацији није била да се наметне туженој страни обавеза да докаже да њени поступци у ствари нису дискриминирајући.“<sup>122</sup> Члан 4 Директиве утврђује да се терет доказивања пребацује на тужену страну када подносилац захтева у *prima facie* случају, пред судом или другим надлежним телом, обезбеди доказ, односно изнесе чињенице на основу којих се може утврдити вероватним постојање директне или индиректне дискриминације.<sup>123</sup> Нормативна правила Директиве 97/80/ЕЗ о терету доказивања понављају се и у каснијим регулаторним

---

<sup>119</sup> Вид. *Ibid.*, para. 179; Опширније, вид. The European Court of Human Rights (ECtHR), *Nachova and Others v. Bulgaria*, Applications nos. 43577/98 and 43579/98, 6 July 2005.

<sup>120</sup> Опширније, вид. Siniša Rodin, *Dokazivanje diskriminacije i teret dokazivanja u pravu Evropske unije*, Opatija Inter University Centre of Excellence, Working paper, WP H 2/2009, стр. 3-4.

<sup>121</sup> Вид. *Non-Discrimination in International Law: A Handbook for practitioners, op.cit.*, p.108.

<sup>122</sup> Вид. Рецитал 17, COUNCIL DIRECTIVE 97/80/EC of 15 December 1997 on the burden of proof in cases of discrimination based on sex (1997).

<sup>123</sup> Вид. European Court of Justice (ECJ), *Bilka-Kaufhaus GmbH v. Karin Weber von Hartz*, Judgment, 13 May 1986.

мерама ЕУ, као што су Директива о једнакости у запошљавању 2000/78/ЕЗ и Директива о расној једнакости 2000/43/ЕЗ.<sup>124</sup> Члан 10 Директиве о једнакости у запошљавању и члан 8 Директиве о расној једнакости дају следеће инструкције у погледу терета доказивања у случајевима дискриминације: „када особе које сматрају да им је нанесена неправда, јер на њих није примењено начело једнаког поступања, изнесу пред судом или другим надлежним телом, чињенице из којих се може претпоставити да је дошло до директне или индиректне дискриминације, терет доказивања да није било повреде начела једнаког поступања лежи на тужену страну.“ Ова одредба не спречава државе чланице да усвоје правила о доказивању која су повољнија за подносиоца захтева.<sup>125</sup> Право Европске уније, уопште, па тако и у подручју терета доказивања дискриминације, релевантно је за националне судове, будући да је њихова обавеза да тумаче национално право у светлу права ЕУ и да пружају ефикасну правну заштиту субјективним правима гарантованим правом ЕУ.<sup>126</sup> Зато је важно да све државе чланице ЕУ и оне које том статусу теже, укључујући земље Југоисточне Европе, своје законе о сузбијању дискриминације тумаче у светлу релевантног примарног и секундарног права и праксе Европског суда правде.

### 1.5. Позитивна (обрнута) дискриминација

Није свака дискриминација забрањена, непожељна и неприхватљива. Одређеним групама људи, као што су жене, Роми и особе са инвалидитетом, права су систематски ускраћивана и кршена, и то често вековима. То има за последицу неравноправан положај у друштву и смањење њихових могућности да остваре своја најелементарнија права, као што су право на образовање, запослење, социјалну и здравствену заштиту и сл. Зато постоје посебни прописи, мере или праксе којима се остварује предност при запошљавању, у образовању и остваривању неких права, који јесу дискриминаторски (негативни) према осталим друштвеним групама, али нису неправедни. Ови прописи, мере или праксе које предузима влада, организација или предузеће, како би се искупили за дискриминацију у прошлости на подручју образовања, запошљавања, рада или

<sup>124</sup> Вид. S. Rodin, *op.cit.*, стр. 2.

<sup>125</sup> Вид. *Non-Discrimination in International Law: A Handbook for practitioners, op.cit.*, р. 109.

<sup>126</sup> Опширније, вид. S. Rodin, *loc.cit.*

усмеравања против жена, припадника одређених раса, етничких група, религија итд., у праву су познати као позитивна дискриминација или афирмативне акције. Мере афирмативне акције поренуте су у САД-у под иницијативом америчких председника Кенедија и Џонсона, а највећу експанзију и радикализацију доживеле су за време владавине конзервативног председника Ричарда Никсона током 60-тих и 70-тих година прошлог века. Оне имају за циљ да исправе друштвене неправде из прошлости, смање постојеће неједнакости у друштву настале дискриминацијом или другим облицима насиља и да обезбеде пуну и стварну равноправност, посебно у области запошљавања и високог образовања.<sup>127</sup>

Многи међународни и регионални инструменти, као и национални закони, препознају концепт позитивне дискриминације. Они упућују на мере позитивне или афирмативне акције које су понекад познате као посебне или реститутивне мере. Постоје пет широке категорије позитивне акције: 1) позитивне мере за искорењивање дискриминације (нпр. уклањање дискриминаторних пракси против група које су вековима биле у неравноправном положају); 2) фацијално неутралне политике које имају за циљ пружање помоћи угроженим групама; 3) програме које су креиране за привлачење кандидата из мање заступљених група; 4) преференцијални третман (нпр. употреба „квота“ или „плус“ фактора); и 5) редефинирање заслуга како би забрањени основ дискриминације омогућио квалификацију за одређену позицију. Свака од ових категорија има за циљ постизање стварне једнакости, која захтева отклањање основних структура, као што су историјске и културне предрасуде које одржавају дискриминацију чак и када су успостављене мере формалне једнакости. Позитивна акција потврђује да је третирање појединаца на потпуно исти начин, као што захтева формална једнакост, понекад недовољно за сузбијање дискриминације против појединих група које су предмет латентне или традиционалне дискриминације. Зато је овим групама потребан одређени степен преференцијалног третмана.<sup>128</sup>

Поред аргумената у корист позитивне акције, постоје и аргументи против предузимања таквих мера: прво, зато што је дискриминација дискриминација и не

---

<sup>127</sup> Опширније, вид. Milan Mesić, „Kontroverzije oko afirmativne akcije“, *Migracijske i etničke teme*, Vol. 21 No. 3, 2005, стр. 187-189.

<sup>128</sup> Вид. *Non-Discrimination in International Law: A Handbook for practitioners, op.cit.*, p. 84.

може бити исправна; друго, зато што крши право на једнак третман; треће, зато што у прошлости није било закона који су били дискриминацијом прекршени; четврто, зато што се ствара зачарани круг у којем је увек једна група дискриминисана; пето, зато што преференцијални третман треба бити индивидуалан и специфичан, а не глобалан; и шесто, зато што се промовише нестручност и пад квалитета јер се не гледају прави критеријуми за посао, већ они споредни (пол, раса, сексуална оријентација итд.).<sup>129</sup> У овом контексту ваља поменути да строго формални појам једнакости забрањује корективне облике дискриминације који се приписују групама које су жртве традиционалне дискриминације. С друге стране, позитивна акција уобичајено захтева привилеговање групних права над индивидуалним правима. Као резултат тога, концепт позитивне или афирмативне акције понекад се сматра контроверзним концептом.<sup>130</sup> Позитивну акцију треба разграничити од опште обавезе држава да предузимају позитивне мере за обезбеђивање једнакости. Први концепт захтева да држава предузме мере како би обезбедила преференцијални третман појединих група, док последњи упућује на чињеницу да потпуна заштита једнакости не само што захтева да се држава суздржи од спровођења дискриминаторних активности, већ и да предузме позитивне мере, као што је имплементација антидискриминационог законодавства, како би осигурала једнакост.

Генерално, међународни инструменти признају важност мера позитивне или афирмативне акције како би се превазишла дискриминација из прошлости. Комитет УН-а за људска права признаје потребу предузимања мера позитивне акције у Општем коментару бр. 18. Општи коментар бр. 4 члана 3 МПГПП утврђује да члан 3, као и члан 2, став 1 и члан 26 МПГПП, не само што захтева мере заштите, већ и мере афирмативне акције како би се осигурало позитивно уживање загарантованих права. У Општем коментару бр. 32 Комитет за елиминацију расне дискриминације појаснио је обавезу држава да спроводе посебне мере по Конвенцији. Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена упућује на предузимање мера афирмативне акције, наводећи да ове мере имају ограничено трајање, међутим, не прецизира њихов

---

<sup>129</sup> Вид. Srdan Kerčević, *Pozitivna diskriminacija* - Grad Rijeka, 2008.

<sup>130</sup> Вид. *Non-Discrimination in International Law: A Handbook for practitioners*, loc.cit.



временски оквир. У општем коментару бр. 25 Комитет за елиминацију дискриминације жена проширио је садржај Општег коментара бр. 5 који се односи на времене посебне мере. Комитет је појаснио терминологију која се користи за означавање мера афирмативне акције, обезбеђујући алтернативне термине као што су „специфичне мере“, „позитивна акција“, „позитивне мере“, „обрнута дискриминација“ и „позитивна дискриминација“ (параграф 17). Комитет је такође дао објашњене ограниченог трајања посебних мера, наводећи да ће трајање времених посебних мера зависити од њиховог функционалног резултата као одговор на конкретан проблем, а не од предодређеног протока времена. Ове мере морају бити прекинуте када буде постигнут жељени резултат (параграф 20). Мере позитивне акције (времене посебне мере) су признате и у МПЕСКП, Конвенцији о правима особа са инвалидитетом и Конвенцији МОП-а бр. 111.<sup>131</sup> Члан 14 Европске конвенције о људским правима утврђује да се уживање права и слобода предвиђених у Конвенцији обезбеђује без дискриминације. То подразумева да државе чланице имају позитивне обавезе према члану 14, као и негативне обавезе да не предузимају дејства дискриминације. Рецитал 3 преамбуле Протокола бр. 12 експлицитно наглашава важност позитивне акције. Иако пракса Европског суда за људска права нема јасан став по питању спровођења позитивне акције како би се постигла стварна једнакост, Суд је у Белгијском лингвистичком случају (*Belgian Linguistics Case*) експлицитно признао да „поједине правне неједнакости имају за циљ да једино исправе фактичке неједнакости.“<sup>132</sup> Европска унија је у протеклих година имплементирала бројне мере које обезбеђују позитивну акцију и које су утицале на развој јуриспруденције ЕУ о позитивној акцији на подручју дискриминације на основу пола, а нарочито на првичну Директиву 76/207/ЕЕЗ од 9. фебруара 1976. године о примени принципа једнаког третмана мушкарца и жена у погледу приступа запошљавању, стручног оспособљавања и напредовања и радних услова и члана 157 Уговора о функционисању ЕУ. Пре усвајања ревидиране Директиве о једнаком третману из 2002. године<sup>133</sup>, члан 2, став 4

<sup>131</sup> Опширније, вид. *Ibid.*, pp. 90-93.

<sup>132</sup> Опширније, вид. The European Court of Human Rights (EctHR), *Belgian Linguistics Case*, para. I (B) (10) и The European Court of Human Rights (ECtHR), *Timishev v. Russia*, Applications nos. 55762/00 and 55974/00, 13 December 2005, para. 44.

<sup>133</sup> Директива 2002/73/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. септембра 2002. године о изменама и допунама Директиве Савета ЕУ 76/207/ЕЕЗ о примени принципа једнаког третмана

Директиве о једнаком третману из 1976. године обезбедио је „да мере за промоцију једнаке могућности за жене и мушкарце, а посебно за уклањање постојећих неједнакости које погађају могућности жена“ неће се сматрати дискриминацијом. Ревидирана Директива о једнаком третману изменила је ову одредбу како би дозволила да мере које треба предузети у складу са чланом 157, став 4 Уговора о функционисању ЕУ осигурају пуну равноправност између мушкараца и жена. Члан 157, став 4 Уговора о функционисању ЕУ више дозвољава него што захтева да државе странке предузму позитивну акцију како би осигурале пуну једнакост у случајевима када недовољно заступљени пол наилази на потешкоће у приступу запошљавања или да исправе или спрече недостатке које је недовољно заступљени пол претрпео.<sup>134</sup> Директива о једнакости у запошљавању (члан 7, став 1 и 2), као и Директива о расној једнакости (члан 5), такође више дозвољава него што захтева да државе странке предузму мере позитивне акције. Приступ инструмената ЕУ мерама позитивне акције важи и у судској пракси Европског суда правде.<sup>135</sup>

## 2. Узроци и последице дискриминације

Дискриминација најчешће изазива правну рањивост, економску и образовну подређеност, друштвену и политичку маргинализацију и психолошку виктимизацију. Мотиви и разлози дискриминације могу бити веома различити: стереотипи и предрасуде о појединцима и групама, нетолеранција, страх од различитости, незнање, неинформисаност о друштвеним групама изложеним дискриминацији, жеља неких особа или група да покажу да су јачи и моћнији од других и сл. Иако у принципу нетрпељивост и предрасуде могу бити разлог било каквог дискриминаторног понашања, ове појаве најчешће доводе до „специфичних“ облика понашања, као што су расизам и ксенофобија. У правном и институционалном смислу дискриминацију може проузроковати неспровођење стратегије и закона, недоношење закона, нефункционисање институција у складу са својом функцијом и обавезама, као и одсуство консултација и комуникација са

---

мушкараца и жена у погледу приступа запошљавању, стручног оспособљавања и напредовања и радних услова.

<sup>134</sup> Вид. *Non-Discrimination in International Law: A Handbook for practitioners, op.cit.*, pp. 94-95.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 96.

друштвеним групама изложеним дискриминацији, било да је реч о организацијама цивилног друштва као представницима ових друштвених група или грађанима који имају одређени проблем, неадекватну свест и ставове стејхолдера о положају маргинализованих група.<sup>136</sup>

Последице дискриминације су веома тешке. Оне су видљиве на правном, друштвеном и персоналном нивоу. На правном нивоу последице дискриминације доводе до кршења основних људских права и слобода зајамчених Уставом и законима.<sup>137</sup> Конкретније, дискриминација у правном смислу доводи до кршења тачно одређеног права, а то је право једнаког третмана, на свим подручјима, као што су запошљавање, образовање, здравство, становање, приступ добрима и услугама и слично. Кршење начела једнаког третмана често настаје истовремено с кршењем других права.<sup>138</sup> Друштвена дискриминација постоји када поједина особа добије бољи или тежи третман од других због њене/његове припадности друштвеној групи.<sup>139</sup> На друштвеном нивоу дискриминација спречава процес инклузије одређених група, као што сум на пример, особе са инвалидитетом, односно „ствара феномен гетоизације, који од ове друштвене групе ствара уморну заједницу.“<sup>140</sup> На персоналном нивоу дискриминација доводи до осећаја искључености и одбачености, беспомоћности, бескорисности, социјалне изолације, депресије, а у екстремним случајевима чак и до самоубиства.

Последице дискриминације на друштвеном и персоналном нивоу најчешће су изражене у облику стручног назива *маргинализација* који означава „искљученост особе или групе из друштва, односно њено (п)остављање на саме маргине друштва“ у економском, политичком, културном и друштвеном смислу.<sup>141</sup> Маргинализоване групе имају отежан или онемогућен приступ производним ресурсима, путевима остваривања њиховог продуктивног

---

<sup>136</sup> Željko Ilić et al., *Civilno društvo protiv diskriminacije*, Beograd 2009, стр. 13. Доступно на: <http://fmi.rs/wp-content/uploads/2013/02/Civilno-dru%C5%A1tvo-protiv-diskriminacije-2009.pdf>, 17. септембар 2015.

<sup>137</sup> *Ibid.*, стр. 14.

<sup>138</sup> В. Petković, N. Kodovšek, *op.cit.*, стр. 14.

<sup>139</sup> Вид. Alexandra Snellman, *Social Hierarchies, Prejudice, and Discrimination: Digital Comprehensive Summaries of Uppsala Dissertations from the Faculty of Social Sciences 32*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala 2007, p. 10.

<sup>140</sup> Ž. Ilić, *op.cit.*, стр. 14.

<sup>141</sup> В. Petković, N. Kodovšek, *op.cit.*, стр. 15.

потенцијала и могућностима њиховог пуног уживања на равноправној основи са другима. Маргинализација друштвене заједнице често доводи до сиромаштва, беде, ниских плата, изолованости, дискриминације и несигурних услова живота. У политичком смислу, процес маргинализације негира приступ појединаца или друштвених група формалним структурама и учешће у процесу доношења одлука, што има за последицу њихову субординацију и зависност од појединаца или група који су економски и политички доминантнији од њих. Социјална маргинализација има шире значење које обухвата „процесе, укључујући тржиште рада и систем социјалне заштите, под којима су индивидуе, домаћинства, заједнице, па чак и целе социјалне групе гурнуте преко или се држе на маргинама друштва.“ Овим групама нису ускраћена само права на материјалној основи, већ и могућности потпуног учествовања у друштвеном животу.<sup>142</sup> Поред недобровољне искључености, неки аутори сматрају да социјална маргинализација подразумева и добровољну искљученост. Посебно добровољна искљученост може бити проблематична и лоша за шире друштво, јер доводи у питање две кључне вредности: социјалну правду и солидарност. На пример, на сличан начин друштвену солидарност могу угрозити врло богати чланови друштва који живе у својим сегрегираним заједницама и оријентисани су на приватне услуге (транспорт, здравствена заштита, образовање) и сиромашни грађани који стварају алтернативне системе помоћи и одбацују државну интервенцију.<sup>143</sup> Као последица социјалне, економске, политичке и културне одбачености добар део популације у земљама Југоисточне Европе остаје на маргинама неписмености и зависности, под повећаним ризиком од дискриминације. То захтева јачање иницијатива на свим нивоима друштва, а посебно иницијатива цивилног друштва за оснаживање маргинализованих група и развијање односа са маргинализованим групама како би се подстакло друштвени развој и процес инклузије у друштву.

## **2.1. Улога (не)толеранције у савременом демократском друштву**

Током светске историје имали смо прилику да видимо окрутна дела мржње и предрасуда широм света. Недавна историја нетрпељивости укључује

---

<sup>142</sup> Friedrich Ebert Stiftung, *Policy Paper: Socijalna marginalizacija u Bosni i Hercegovini*, Banja Luka 2009, стр. 2.

<sup>143</sup> *Ibid.*, стр. 3.

нетрпељивост расе, као што су ропство и расизам у САД-у, који и данас постоје (у савременом облику) чак и у најразвијенијим земљама света, и нетрпељивост религија, која је најбоље осликана у холокаусту током Другог светског рата.<sup>144</sup> Имајући у виду језиве примере нетрпељивости и етничких и верских конфликта на просторима бивше Југославије почетком деведесетих година 20. века, поставља се питање да ли је у Европи постигнут прогрес ка већој толеранцији и да ли је либерална традиција толеранције и поштовања других постигнута само на папиру или су друштвени и политички услови замењени насиљем и нетрпељивошћу.<sup>145</sup> Искуства која смо стекли током историје стално нас упозоравају да неочекивано увек може бити очекивано и да је велика вероватноћа да будемо погођени неочекиваном. Таква пракса захтева активну улогу државе на свим нивоима друштва у циљу сузбијања свих манифестација нетолеранције. У психолошком смислу, нетолеранција може бити манифестација нечега што може више узнемирити од пуцања нерава или предозираниости политичких тактика. Она може бити рефлексија фрустрације, нестрпљивости, страха, слабости, па чак и очаја.<sup>146</sup> Декларација УНЕСКО-а о принципима толеранције из 1995. године истиче да нетолеранција може попримити облик маргинализације најугроженијих група у друштву и њихово искључивање из друштвеног и политичког ангажовања, као и облик насиља и дискриминације против њих.<sup>147</sup> Иако се под појмом „нетолеранција“ данас подразумева било који облик одбацивања другог лица, његова употреба је дужи верменски период била ограничена. Од шестаестог века, када су хуманисти покушавали да промовишу слободу мисли и преузимали акције како би ојачали своју одбрану верске толеранције, нетолеранција је првенствено била дефинисана као неоправдана осуда мишљења или понашања. Либерални покрети од 1960. године проширили су појам нетолеранције у димензији идентитета угњетавања другог људског бића на основу тога што јесте то биће.<sup>148</sup> Кроз компаративну анализу односа доминације, ауторка Лиза Ноел (*Lise Noël*)

<sup>144</sup> Amy J. Recor, Teaching Tolerance. Доступно на: <http://learningtogive.org/papers/paper233.html>, 19. септембар 2015.

<sup>145</sup> Ole Peter Grell, Bob Scribner, *Tolerance and Intolerance in the European Reformation*, Cambridge University Press, Cambridge 1996, p. ix.

<sup>146</sup> Guy G. Stroumsa, *Tolerance and Intolerance in Early Judaism and Christianity*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, p. 10.

<sup>147</sup> UNESCO, *Deklaracija o principima tolerancije* (1995).

<sup>148</sup> Детаљније види: Lise Noël, *Intolerance: A General Survey*, McGill-Queen's University Press, 1994, pp. 4-5.

констатује да дискурс нетолеранције потврђује најбруталније облике угњетавања. „Нетолеранција је теорија, а доминација и угњетавање су пракса.“ Она сматра да је нетолеранција радикални феномен и било која систематска анализа која настоји да открије феномен нетолеранције једнако је радикална, као и логика његове анализе.<sup>149</sup>

У двадесетим и тридесетим годинама 20. века велики утицај на државну политику европских држава оставиле су расна питања и фашистичке идеологије које су помогле у креирању традиције нетолеранције.<sup>150</sup> И поред званичне осуде таквих идеологија, не смемо заборавити чињеницу да данашње сегрегације, поделе, нетрпељивости и дискриминација вуку корене још из далеке прошлости. Бројни примери из европске историје говоре да културне и верске разноликости које су саставни део живота и образовних система многих европских земаља, нису одувек гајиле ставове толеранције, поштовања и разумевања према другима. Традиције сукоба, поделе и сегрегације међу људима различитог културног и верског порекла делимично су укоренење у развоју националних држава у Европи, а делимично у колонијалној улози тих држава.<sup>151</sup> Према речима немачког професора Тростена Кнаута (*Thorsten Knauth*) „докле год традиција и праксе нетрпељивости и социјалне искључености нису контрапродуктивне, социјална кохезија у друштву ће бити угрожена.“ У том контексту, „толеранција је заједничка вредност неопходна за осигуравање кохезије плуралног друштва. Од кључне је важности и област образовања како би будуће генерације развијале стратегије о заједничком животу у контексту верске и културне различитости и ставове толеранције, поштовања, отворености и спремности за учењем од различитости.“<sup>152</sup> Толеранција није само политички и правни захтев за борбу против дискриминације, већ и образовни. Опште је познато да образовање повећава толеранцију у друштву и смањује ризик од дискриминације. Будући да је мешавина култура, религија, традиција и језика једна од главних одлика

---

<sup>149</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>150</sup> Tony Kushner, Kenneth Lunn, *Traditions of Intolerance: Historical Perspectives on Fascism and Race discourse in Britain*, Manchester University Press, New York 1989, p. 3.

<sup>151</sup> Вид. Thorsten Knauth, Tolerance – a Key concept for dealing with cultural and religious diversity in education. Доступно на:

[http://www.theewc.org/uploads/files/State%20of%20the%20Art\\_Knauth\\_alt.pdf](http://www.theewc.org/uploads/files/State%20of%20the%20Art_Knauth_alt.pdf), 17. септембар 2015.

<sup>152</sup> *Ibid.*

европског континента, која потврђује присуство мултиетничке популације и мозаик идентитета који се развијао кроз историју многих националних држава, важно је имати у виду да колико више знамо једни о другима, толико боље можемо да живимо у друштву у којем ће преовлађавати толеранција и међусобно поштовање. Толеранција је данас препозната као темељна људска вредност којој теже сва модерна друштва. Реч толеранција вуче своје корене из грчке речи „*tolerare*“ што значи подносити, трпети и уважавати туђе мишљење и уверење. Данас се под тим појмом означава подношење и поштовање вредности, ставова или култура који се разликују од наших вредности, ставова и културе.<sup>153</sup>

Покушавајући да разјасни контраст између старог и новог облика толеранције професор Доналд Артур Карсон (*Donald Arthur Carson*) истиче да толеранција данас заузима високо место у западној култури. У софистициранијем смислу речи, она је постала део западне „плаузибилне структуре“ („*plausibility structure*“).<sup>154</sup> Појам „плаузибилна структура“ је сковао социолог Питер Л. Бергер (*Peter L. Berger*)<sup>155</sup>, како би објаснио структуре мисли која је широко и готово безрезервно прихваћена широм одређене културе. Један од његових деривативних аргумената је чињеница да у уским, монолитним културама (нпр. јапанском), владајуће плаузибилне структуре могу бити изузетно сложене, тј. може да постоји мноштво широко прихваћених ставова који се преплићу и који готово никада неће бити доведени у питање. Обрнуто, у високо различитим културама, као што је случај са доминацијом многих нација у западном свету, плаузабилне структуре су рестриктивније, из доброг разлога што у овим културама има мање заједничких ставова. Према томе, професор Карсон сматра да толеранција може бити повремено нетолерантна. „Појам толеранције је променљив. Новим дефиницијама променио се и облик толеранције.“ „Иако у корист нове дефиниције можемо мало тога рећи, тужна реалност показује да је ова нова, савремена толеранција, суштински нетолерантна. Она је слепа када су у питању њени недостаци, јер погрешно сматра да има морално високи основ. Она не може бити доведена у

---

<sup>153</sup> Детаљније види: *Upoznajmo se i poštujemo različitosti*, Obiteljski centar. Доступно на: [http://www.oc-pgz.hr/leciiprezentacije/Postujmo\\_razlicitosti.pdf](http://www.oc-pgz.hr/leciiprezentacije/Postujmo_razlicitosti.pdf), 19. септембар 2015.

<sup>154</sup> Donald Arthur Carson, *The Intolerance of Tolerance*, Cambridge 2012, pp.1-2.

<sup>155</sup> Вид. Peter L. Berger, *The Sacred Canopy: Elements of a Sociological Theory of Religion*, New York: Doubleday 1967. Наведено према: D. A. Carson, *op.cit.*, p. 1.

питање јер је постала део плаузабилне структуре. Још горе, нова толеранција је социјално опасна и интелектуално онеспособљавајућа и доводи до истинске нетолеранције према свима који се боре да чврсто држе до својих уверења.<sup>156</sup> Према Карсону „ново гледиште толеранције указује на то да заправо прихватање нечијег става подразумева веровање да је тај став исправан, или барем у мери у којој је наш став исправан. Ми се крећемо од допуштања слободног изражавања супротних мишљења до прихватања свих мишљења, од допуштања артикулације веровања и тврдњи с којима се не салжемо до прихватања да су сва веровања и све тврдње једнако добри. На тај начин крећемо се од старе до нове толеранције.“<sup>157</sup> У савременој употреби и једно и друго значење толеранције је веома популарно и није лако разликовати шта аутори мисле када заправо кажу да је једна особа толерантна. Да ли то значи да он/она прихвата мноштво мишљења с којима се не слаже, или мисли да су сва мишљења једнако добра?<sup>158</sup> Према старом гледишту толеранције једна особа је толерантна уколико, док строго заступа своје ставове, инсистира да други имају право да се не слажу с његовим/њеним ставовима и да заступају своје ставове. Овај поглед толеранције је у складу са чувеном изреком Волтера (*Voltaire*) „не одобравам то што кажеш, али ћу бранити до смрти твоје право да то кажеш.“ Према Карсону, старо гледиште толеранције чине три претпоставке: 1) постоји објективна истина и наша дужност да наставимо да тежимо таквој истини; 2) различите стране у спору мисле да знају истину, иако се оштро не слажу, и свака од њих мисли да друга није у праву; 3) стране у спору сматрају да је најбоља шанса за откривање истине, или најбоља шанса за убеђивањем већине људи, с разлогом и принудом, несметана размена идеја, без обзира колико те идеје изгледају погрешно. Ова трећа претпоставка захтева да све стране инсистирају на томе да њихови противници не смеју бити ућуткани.<sup>159</sup> С друге стране, Карсон сматра да нетолеранција, као што је нова толеранција, има нову дефиницију. Нетолеранција није више одбијање допустивости супротних ставова у јавности, већ се мора схватити као испитивање или супротстављање ставу да су сва мишљења једнака по вредности, да сви

---

<sup>156</sup> Детаљније вид. D. A. Carson, *op.cit.*, pp.1-2.

<sup>157</sup> *Ibid.*, pp. 2-3.

<sup>158</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>159</sup> *Ibid.*, pp. 6-7.



погледи на свет имају једнаку вредност, да су сви ставови једнако добри. Карсон сматра да ове постмодерне аксиоме могу бити решене дефинирањем нетолеранције, која мора бити осуђена. Пензионисани професор Универзитета у Отави, Лесли Армор (*Leslie Armour*), је написао „наша идеја да будемо честити грађани подразумева да толеришемо све осим нетолеранције.“<sup>160</sup>

Према Декларацији УНЕСКО-а о принципима толеранције из 1995. године (у даљем тексту: Декларација) толеранција подразумева поштовање, прихватање и уважавање велике разноврсности култура у свету, облика изражавања и облика хуманости. Подстакнута је знањем, отвореношћу, комуникацијом и слободом мишљења, савести и уверења. Толеранција је равнотежа у разлици. Она није само морална обавеза, већ и политички, односно правни захтев. Толеранција је вредност која чини мир могућим, и доприноси замењивању културе рата културом мира. Она обухвата одбијање догматизма и апсолутизма и потврђује стандарде успостављене у међународним инструментима за људска права. Доследна у поштовању људских права, толеранција не значи и толерисање друштвене неправде или напуштање односно ублажавање сопствених уверења. То значи да је неко слободан да се придржава својих уверења и прихвата да се и други придржавају њихових. То значи прихватање чињенице да људска бића, природно разноврсна по изгледу, положају, говору, понашању и вредностима, имају право да живе у миру и буду то што јесу. То такође значи да се нечији ставови не могу наметати другима (члан 1). Карсон сматра да тврдња у Декларацији да „толеранција обухвата одбијање догматизма и апсолутизма“ звучи мало догматски или апсолутно. У том контексту, Томас А. Хелмбок (*Thomas A. Helmbock*), извршни председник *Lambda Chi Alpha*, је написао „дефиниција нове толеранције подразумева да су уверења, вредности, начин живота и перцепције истине сваког појединца једнаки...Не постоји хиерархија истине. Твоја уверења и моја уверења су једнака, и свака истина је релативна.“ Према Карсону „уколико нова толеранција оцењује да су све вредности и сва уверења вредни поштовања, неко може да пита да ли то укључује нацизам, стаљинизам и жртвовање деце?“ У том контексту, он је приметрио да у доби нове толеранције није дозвољен никакав

---

<sup>160</sup> *Ibid.*

апсолутизам, осим када је у питању апсолутна забрана апсолутизма.<sup>161</sup> Разматрајући толеранцију као политичко или морално питање, Бернард Вилијамс (*Bernard Williams*) поставља питање који је заправо став истинске толеранције? Као што је амерички филозоф Сканлон (*Scanlon*) истакао „она мора да нађе своје место између две супротне могућности.“ Ипак, „постоје понашања и ставови које не смемо толерисати и којима је толеранција неприкладна.“ „Толеранција постоји када једна особа верује да друга особа има право да не буде ограничена у погледу својих ставова које заступа и изражава.“<sup>162</sup> У том контексту постоје две различите концепције толеранције. Према једној концепцији толеранција је морално право, а према другој политичко. Разлику између њих можемо направити уколико разумемо формулацију Томаса Нагела (*Thomas Nagel*) о односу између толеранције и либерализма. У Нагеловој формулацији „толерантна особа, с једне стране, мисли да је одређени начин живота или одређено понашање погрешан/о, али у исто време не мисли да моћ државе треба бити употребљена за сузбије тог понашања. Постоји и друго разумевање овог контраста. Толерантна особа сматра да друга особа води погрешан и гнусан начин живота и да је укључена у погрешним и гнусним праксама.“ Међутим, Вилијамс сматра да „нико нема права да наводи, присиљава, укључује или можда убеђује ту особу да поступа другачије. То зависи од њега/ње, односно његова/њена моралност је у његовим/њеним рукама. То је заправо последица чињенице да политичка моћ не треба бити употребљена за сузбијање таквог понашања. Ова морална доктрина изражава идеал моралне аутономије.“ С друге стране, Вилијамс наводи да контраст изражен у Нагеловој формулацији указује на то да толерантна особа размишља на следећи начин: „начин живота друге особе је погрешан и гнусан. Морамо да учинимо све што можемо како би убедили ту особу да промени свој начин живота и да обесхрабriamo друге људе да живе као он/она. Можемо адекватно упозорити нашу децу да се не друже са његовом/њеном децом, да не деле његов/њен друштвени живот и да обесхрабriamo што је могуће већи број људи да мисле добро о њему/њој све док он/она живи на тај начин.“ Овом формулацијом Вилијамс објашњава политичку доктрину толеранције.<sup>163</sup> Вилијамс сматра да је покушај

<sup>161</sup> Детаљније вид. D. A. Carson, *op.cit.*, pp. 11-12.

<sup>162</sup> Paul Ricoeur, *Tolerance Between Intolerance and the Intolerable*, Oxford 1996, p. 37.

<sup>163</sup> *Ibid.*, pp. 38-39.

заснивања праксе толеранције на моралном ставу усмереном на вредност аутономије осуђен на пропаст и да је корисније да своју пажњу преусмеримо на другу интерпретацију Нагелове формулације која води ка политичкој концепцији. Према његовим речима „толерантна пракса није плаузабилно укореењена у моралном ставу који потврђује вредност аутономије. Аутономија је играла посебно истакнуту улогу у моралној концептуализацији толеранције, што заправо може охрабрити идеју да потрага за директну моралну одбрану става толеранције може бити погрешна.<sup>164</sup> Према истраживању немачког социолога и филозофа Јиргена Хабермаса (Jürgen Habermas) „толеранција која је заснована на међусобно поштовање и међусобно прихватање различитих погледа на свет може омогућити коегзистенцију религија и демократије у плуралном окружењу и трасирати пут ка усклађивању мултикултурализма и једнакости.“ У контексту борбе против дискриминације и борбе за једнака права, када једна особа другачије мисли или заступа различита уверења од наших, а била је дискриминисана на основу одређених предрасуда, питање толеранције долази у обзир тек након укидања предрасуда које су довеле до дискриминације те особе. То је у складу са стандардима недискриминације која првенствено обезбеђује моралне и уставне разлоге за толеранцију.<sup>165</sup> Он је закључио да о толеранцији не можемо говорити уколико не постоји одбацивање дискриминације.<sup>166</sup> То само потврђује чињеницу да су дискурс толеранције и дискурс недискриминације међусобно повезани. Бити толерантан и бринути се о другим људима на начин на који се бринемо о себи је оно што нас чини људима. У највећем броју случајева ми немамо слуха за нашег саговорника, ретко чујемо једни друге и тешко нам је да прихватимо различитост, заборављајући да смо и ми различити и да долазимо из различитих средина. Помоћу толеранције можемо разумети и одржати различитост у друштву, а то је оно што заправо надопуњује наше заједништво и ствара услове за промоцију мира и цивилног друштва. Сваки појединац било које вере има обавезу да практикује толеранцију и да разуме њено значење. „Ниједан муслиман, ниједан јеврејин, ниједан хришћанин, ниједан хинду, ниједан будиста - нико ко је веран

---

<sup>164</sup> *Ibid.*, pp. 42-43.

<sup>165</sup> Jürgen Habermas, *Intolerance and discrimination*, pp. 3-4. Доступно на: <http://www.bioeticanet.info/habermas/HABintolydisc.pdf>, 19. септембар 2015.

<sup>166</sup> *Ibid.*, p. 11.

принципима било које вере, нико ко тврди да је културни, национални или верски идентитет заснован на вредностима као што су истина, пристојност и правда – не може бити неутралан у борби против нетолеранције.“ Међутим, језива искуства током историје су показала да у свакој религији постоје људи који практикују нетолеранцију како би остварили своје властите интересе. Наш успех у борби против нетолеранције зависи од наших напора да едукујемо себе и нашу децу. „Нетолеранција може бити неапсолвирана. Толеранција и узајамно поштовање морају да се апсолвирају.“<sup>167</sup>

## 2.2. Стереотипи и предрасуде

Стереотипи су традиционално дефинисани као специфична уверења о одређеној групи, као што су описи физичког изгледа припадника одређене групе, њиховог понашања или њихових способности. Као такви они су когнитивне представе о томе колико су чланови одређене групе слични једни другима и колико се разликују од чланова других група.<sup>168</sup> Стереотипи су дефинисани и као „јакo поједностављена генерализација о некој људској групи, која не уочава индивидуалне разлике.“<sup>169</sup> У америчком речнику Мериам-Вебстер (*Merriam-Webster*) стереотип је дефинисан као неправедно веровање да су сви људи или ствари са одређеним карактеристикама исти. Професор психологије Универзитета Веслеиан, Скот Плоус (*Scott Plous*), наводи да је термин „стереотип“ сковао француски штампач Дидот (*Didot*) 1798. године, током штампачког процеса репродукције. Касније (1922), новинар Валтер Липман (*Walter Lippmann*) упоредио је стереотипе са „сликама у глави“ или менталним репродукцијама стварности. Одатле, термин „стеротип“ је почео да постепено означава генерализацију, или често, прекомерну генерализацију чланова групе. Ове генерализације, као и предрасуде, могу бити позитивне (нпр. жене су неговане, Јапанци су одлични у математици), али у већини случајева имају тенденцију да

---

<sup>167</sup> UN, Secretary-General's opening remarks at UN Department of Public Information Seminar on anti-semitism, New York, 21 June 2004. Доступно на: <http://www.un.org/sg/STATEMENTS/index.asp?nid=988>, 19. септембар 2015.

<sup>168</sup> Theresa Vescio, Kevin Weaver, Prejudice and Stereotyping. Доступно на: <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199828340/obo-9780199828340-0097.xml>, 19. септембар 2015.

<sup>169</sup> Upoznajmo se i pošujmo različitosti, Obiteljski centar. Доступно на: [http://www.oc-pgz.hr/leciiprezentacije/Postujmo\\_razlicitosti.pdf](http://www.oc-pgz.hr/leciiprezentacije/Postujmo_razlicitosti.pdf), 19. септембар 2015.

буду негативне и odporne на промене.<sup>170</sup> Када су у питању предрасуде професор Плуос истиче да је тешко замислити класичнијих примера предрасуда од изјаве Осаме Бин Ладена.<sup>171</sup> Иако се социолози често разликују у прецизности начина на којем дефинишу „предрасуде“, многи од њих се слажу да предрасуде укључују прејудуцирање, обично негативно, о групи или њеним члановима. Уобичајено, у психологији, под предрасудом се подразумева не само изјава мишљења или веровања, већ и став који укључује осећања као што су презир, одбојност, гнушање. Предрасуде постоје када осуђујемо друге појединце или групе људи без разлога или одговарајућег знања. До таквог понашања долази када људи не прихватају нове идеје, односе или људе, што може довести до негативних ставова, мисли, емоција или понашања према различитом и непознатом. Такво понашање често доводи до дискриминације, етноцентризма, ксенофобије, расизма, сексизма, шовинизма и сл.<sup>172</sup> У савременом дискурсу веома често чујемо формулацију „да смо сви једнаки.“ Таква формулација је у суштини непотпуна и најчешће има погрешну интерпретацију. Било би исправније уколико кажемо да смо сви једнаки пред законом или једнаки у правима и достојанству. Ми се у принципу разликујемо једни од других, што значи да нисмо једнаки. Једни људи су високи, други су нижег раста, једни су мушкарци, други су жене, једни су јачи, други су слабији, једни су интелигентни, други су мање интелигентни, једни су бржи, други су спорији итд. Упркос разликама, разумни људи верују да свако треба да се третира једнако и да има једнаке могућности у животу.<sup>173</sup> Већина људи сматра да треба да поштујемо једни друге и да избегавамо грубе речи и дејства које делују увредљиво и подстичу на било какво предрасудно и дискриминаторно понашање. У таквим условима можемо омогућити суживот са људима различитих мишљења и погледа на свет. Међутим, слободно друштво није слободно уколико

---

<sup>170</sup> Scott Plous, *The psychology of prejudice, stereotyping, and discrimination: An overview*, 2003, p. 1. Доступно на: <http://www.understandingprejudice.org/apa/english/>, 19. септембар 2015.

<sup>171</sup> Вид. *Ibid.* „Убиство Американаца и њихових цивилних и војних савезника је верска дужност сваког муслимана...Ми, помоћу Бога, позивамо сваког муслимана који верује у Бога и жели да буде награђен да се усклади са божјом наредбом да се Американци убијају и да се пљачка сав новац који буде пронађен. [Напад 11. септембра] одржао је оштру лекцију тим арогантним народима који сматрају да је слобода само за белу расу...уз божју вољу, крај Америке је близу. - Осам Бин Ладен, фебруар 1998. године, апел до муслимана, и видео изјава, јесен 2001. године.“

<sup>172</sup> Вид. *Upoznajmo se i poštujmo različitosti*, Obiteljski centar.

<sup>173</sup> A humanist discussion of discrimination and prejudice. Доступно на: [http://www.humanismforschools.org.uk/pdfs/Discrimination%20and%20Prejudice%20\(final\).pdf](http://www.humanismforschools.org.uk/pdfs/Discrimination%20and%20Prejudice%20(final).pdf), 19. септембар 2015.

није дозвољена критика свих врста идеја или уколико појединци осећају да ће због тога претрпети дискриминацију. Људска бића воле да се осећају као део групе. Понекад, да би се то постигло, они постављају баријере како би заштитили групни идентитет и избегли аутсајдере. Све групе, племена и народи имају тенденцију да то ураде. Људска бића такође имају тенденцију да се боје или да осећају опрезан према неког ко је другачији од њих. Иако таква тенденција понекад може бити природна, не значи да је добра или да људска бића неће моћи да напредују ван таквих примитивних емоција.<sup>174</sup> Главни подстицај за проучавање предрасуда и стереотипа у новијој историји су страшна малтретирања појединих група људи, као што су Јевреји, Афроамериканци, жене и хомосексуалци. Изворне концепције и експерименти о предрасудама и стереотипима готово у потпуности су се бавили свесним негативним ставовима и изричито дискриминаторним понашањем. Међутим, како се мењала друштвена прихватљивост предрасуда и стереотипа, тако су се промениле и манифестације предрасуда и стереотипа. Као одговор на ове промене, а с обзиром на то да људи који одбацују предрасуде и стереотипе могу даље несвесно интернализovati стереотипне представе, студија о предрасудама и стереотипима недавно се преселила ка веровањима, ставовима и понашањем који се могу сматрати позитивним, а не очигледно или отворено предрасудним. Важно је напоменути да чак и када су предрасуде и стереотипи наводно позитивни (нпр. традиционалне жене су дивне и обожаване) они штите доминацију моћних група. Не само што ограничавају могућности стереотипних група, већ производе литанију негативних исхода када им чланови ове групе пркосе.<sup>175</sup> Данас су стереотипи према раси, полу, вери и сексуалној оријентацији још увек широко распрострањени. Они често подстичу предрасуде и различите врсте дискриминације, нпр. персоналну и институционалну дискриминацију. Персонална дискриминација обухвата дискриминаторна дела која су починили појединци (нпр. менаџер који одбија да запосли јеврејског радника), док институционална дискриминација обухвата дискриминаторске политике или

---

<sup>174</sup> *Ibid.*

<sup>175</sup> Theresa Vescio, Kevin Weaver, Prejudice and Stereotyping. Доступно на: <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199828340/obo-9780199828340-0097.xml>, 19. септембар 2015.

праксе које спроводе организације и друге институције (нпр. антисемитска имиграциона политика).

Предрасуде, стереотипи и дискриминација често иду руку под руку, али могу и једно без других. Када се, под утицајем стереотипа, етничкој групи приписују неутрални или позитивни атрибути, као што је нпр. „група оријентисана ка породици“, нема места дискриминацији и предрасудама. Слично, генерализована предрасуда према „странцима“ или „ампутиранима“ не обухвата специфичне стереотипе или дејства дискриминације. Чак и постоје времена када се дискриминација одвијала без предрасуда или стереотипа, било намерно или ненамерно.<sup>176</sup> Ипак, све док је расизма, сексизма, ксенофобије и других облика дискриминације неће изостати ни њихова нужна претпоставка – производња стереотипа и предрасуда. Обрнуто, присуство стереотипа и предрасуда оправдава одређена дискриминаторна понашања. Уколико желимо да се ослободимо таквих појава, које недвосмислено воде ка дискриминацији, борбу против стереотипа и предрасуда морамо започети још у најранијем стадијуму нашег развоја - у породици, средини, школи, медијима и другим областима друштвеног живота. Образовање утемељено на прописима недискриминације много пута се показало као кључно у стварању здравијег друштва у којем нема места дискриминацији.

---

<sup>176</sup> За илустрацију Професор Плуос је размотрио један хипотетички проблем: *Да претпоставимо да је наша школа или организација оптужена за дискриминацију на основу пола јер је укупни проценат женских кандидата којима је понуђено радно место у последњих пет година мањи од укупног процента мушких кандидата. Да бисмо утврдили срж овог проблема можемо покренути истрагу како бисмо утврдили у којим одељењима су жене дискриминисане. Међутим, истрага утврђује да је у сваком одељењу проценат женских апликаната којима је понуђено радно место идентичан са процентом мушких апликаната. Да ли је то могуће? Да ли свако одељење може да практикује недискриминацију, док организација као целина запошљава више мушкараца од жена?* Овај проблем је варијанта Симпосновог парадокса (парадокс познат у статистици), а одговор на питање је следећи: надискриминаторски услови на нивоу одељења могу довести до разлика у запошљавању на организационом нивоу. То се може објаснити на следећи начин: Да замислимо поједностављену организацију са два подејнако важна одељења, одељење А и одељење Б, од којих свако прима исти број апликација за посао. Ако је одељење А требало да понуди радно место за 10% својих кандидата (жена и мушкараца), док одељење Б за 5% својих кандидата (жена и мушкараца), ниједно одељење неће спроводити дискриминацију на основу пола. Међутим, на нивоу организације, више радних места ће ићи у корист мушкараца, него жена због већег броја радних места које нуди одељење А, за разлику од одељења Б. Осим ако не постоји добар разлог за ову разлику у запошљавању, професор Плуос сматра да овај модел може представљати облик институционалне дискриминације на основу пола. Према његовим речима, ови примери показују да се предрасуде, стереотипи и дискриминација разликују једни од других, иако се у свакодневном животу често јављају заједно. Вид. S. Plous, *op.cit.*, p. 2.

## ГЛАВА II

### МЕЂУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗА БОРБУ ПРОТИВ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

#### 3. Универзални инструменти за борбу против дискриминације

##### 3.1. Универзална декларација о људским правима

Универзална декларација о људским правима (у даљем тексту: УДЉП), усвојена Резолуцијом 217 А (III) од 10. децембра 1948. године Генералне скупштине УН-а представља први свеобухватни међународни инструмент о људским правима усвојен од стране једне глобалне међународне организације.<sup>177</sup> Датум њеног доношења прославља се као Међународни дан људских права. Иако није у питању правно обавезујући инструмент, ретки су они који данас негирају да се ради о правно обавезујућем и универзално прихваћеном инструменту.<sup>178</sup> Професор Хамфри (*Humphrey*) сматра да је данас УДЉП „део обичајног права свих народа и обавезује све државе.“ Касније је овај Хамфријев став био прихваћен на многим међународним конференцијама и у пракси многих држава. Чак је било и сугерисано да УДЉП има *jus cogens* атрибуте. Међутим, такав став иде предалеко уколико има за циљ да потврди да су сва права садржана у УДЉП *jus cogens* природе. С друге стране, несумњиво је да права на једнакост и недискриминацију која се појављују у УДЉП и МПГПП имају карактер *jus cogens* норми. МПГПП експлицитно објашњава *jus cogens* статус у члану 4, став 1 Пакта.<sup>179</sup> УДЉП има фундаметално занчење у развоју међународног права људских права из неколико разлога: прво, обновила је и консолидовала процес развоја започет у западним друштвима у 17. и 18. веку; друго, проширила је и нагласила суштински значај концепта слобода и једнакости; треће, по први пут, је детаљније извршила кодификацију људских права и основних слобода и проширила традиционално поимање „права човека“; четврто, етаблирала је јединство и узајамну повезаност права човека (грађанских, политичких,

<sup>177</sup> Вид. Универзална декларација о људским правима (1948).

<sup>178</sup> Љубомир Данаилов Фрчкоски, *Међународно право за правата на човеком*, Магор, Скопје 2005, стр. 111.

<sup>179</sup> John Peters Humphrey, *The Implementation of International Human Rights Law*, 24 *New York Law School Law Review*, 1978, p. 32. Наведено према: Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law, *op.cit.*, p. 19.



економских, социјалних и културних); пето, по први пут је прокламовала универзални карактер права човека; и шесто, етаблирала је поштовање права човека као легитимног интереса међународног права и међународних односа.<sup>180</sup>

Сагласно члану 1, став 1 УДЉП „сва се људска бића рађају слободна и једнака у правима и достојанству.“ Овим чланом је Декларација прокламовала принцип једнакости који је додатно разрађен у члану 2 који наглашава принцип забране дискриминације: „сваком припадају права и слободе утврђене Декларацијом, без икаквих разлика у погледу расе, боје, пола, језика, вероисповести, политичког или другог мишљења, националног или друштвеног порекла, имовине, рођења или других околности. Забрањено је прављење разлике на основу политичког, правног или међународног статуса земље или територије којој неко лице припада, било да је она независна, под старатељством, несамоуправна, или да јој је сувереност на било који други начин ограничен.“

Принцип једнакости и забране дискриминације треба тумачити у складу са принципима једнакости пред законом и једнаке заштите закона. Сагласно члану 7 УДЉП „сви су пред законом једнаки и имају право без икакве разлике на подједнаку заштиту закона. Сви имају право на једнаку заштиту против било какве дискриминације којом се крши ова Декларација и против сваког подстицања на овакву дискриминацију.“ Члан 26 МПГПП, о којем ће касније бити речи, у првој реченици садржи готово идентичан текст. Још од самог почетка појам „једнака заштита закона“ је изазивао конфузије. Током дебате о нацрту Декларације, један од представника је истакао да је принцип једнакости права „веома двосмислен“, док су остали тврдили да се ради о веома јасном и вековима дефинисаном принципу.<sup>181</sup> У том смислу, Члан 7 УДЉП обухвата два концепта: 1) једнакост свих пред законом; и 2) једнаку заштиту закона без дискриминације. Многима није било јасно какав је заправо однос идеја садржаних у првом и другом концепту овог члана, односно да ли формулација другог концепта значи да су потребни закони које треба једнако примењивати, или да свако има једнако право на заштиту без обзира да ли закони постоје. Према речима аустралијског

<sup>180</sup> Љ. Д. Фрчкоски, *op.cit.*, стр. 113.

<sup>181</sup> Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law, *op.cit.*, pp. 14-15.

представника, то је значило да свако има право на једнак третман без обзира да ли закони постоје. Једнакост пред законом значи да свако има право на непристрасну примену закона без обзира да ли закон постоји. Тврдња да свако треба једнако уживати одрђена права без обзира на расу, пол, вероисповест или неки други статус значи да свако може уживати једнако само та права.<sup>182</sup> С друге стране, принцип „једнаке заштите“ има ширу примену и подразумева једнаку важност суштинских одредаба закона за све. Међутим, то не значи да свако треба бити третиран на исти начин, већ на начин на који неће бити дискриминисан, односно различито третиран на основу ирационалних, произвољних основа. Професор Робертсон (*Arthur Robertson*) разликује два сасвим различита значења принципа једнаке заштите: прво, принцип једнаке заштите подразумева да суштинске одредбе закона треба бити једнаке за све; друго, принцип једнаке заштите подразумева да примена закона буде једнака за све без икакве дискриминације. Међутим, претходно тумачење професора Робертсона изгледа прилично нејасно. На пример, већина земаља не условљава жене на војну обавезу, која је данас у многим земљама укинута. Друго, непотребно је да закон прописује ткз. породилске бенефиције за мушкарце, што је случај са женама, како би се обезбедила једнакост у примени закона, без икакве дискриминације. Ово тумачење је касније потврђено од стране Комитета за људска права у Општем коментару бр. 18 који је утврдио да „уживање права и слобода на једнакој основи не подразумева идентичан третман у сваком случају.”<sup>183</sup> Анализирајући историјски развој концепата „једнакости пред законом“, „једнаке заштите закона” и „недискриминације у примени закона“, професор Ид (*Asbjørn Eide*) је истакао да „изрази *једнакост пред законом, једнака заштита закона и недискриминација у примени закона* изражавају повезане, али различите идеје.” „...Велика је вероватноћа да су се ови концепти развијали у различитим фазама током 18, 19. и 20. века. Почев од идеје „природних права“ у 18. веку па све до успостављања међународног система заштите људских права у 20. веку, распон људских права знатно се повећао. Осим тога, повећала се и забринутост око концепта једнакости.

---

<sup>182</sup> *Ibid.*

<sup>183</sup> Arthur Robertson, *Human Rights and the World*, Manchester University Press, Manchester 1972, pp. 86-90. Наведено према: Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law, *op.cit.*, p. 15.

Опсег националног законодавства је био прилично узак у 18. веку. Стога, једнакост пред судом, који је уједно тумачио и примењивао обичајно право, је била приоритет. Мешање државе у приватној сфери појединца, које је у складу са општим законом, треба да важи подједнако за све, што подразумева и примену „једнакости пред законом.“ У периоду економског либерализма, почетком и средином 19. века, није се очекивало да се држава толико меша у приватну сферу, што се отприлике поклапа са доменом регулисања приватног права. Социјална или материјална неједнакост није била схваћена на начин на који би се држава могла мешати у ту сферу. Приватна сфера је била обимна, укључујући већину економских активности, па стога неједнакост је долазила до изражаја. У екстремном смислу, неки сматрају да је чак и ропство било заступљено у приватној сфери, с обзиром да исто представља облик власништва. Међутим, веома је било тешко помирити се са идејом да је свако рођен слободан и да треба остати слободан. Ропство је забрањено током 19. века. Да би се ова забрана спровела државе су морале да прошире обим заштите појединаца који би иначе били третирани као робље. Из ове и друге сличне забринутости произилази идеја да свако треба да има право на „једнаку заштиту закона.“ С обзиром да је у последњих неколико векова ропство засновано на раси, почетни фокус ове идеје је једнака заштита без обзира на расу...Будући да је индустријализација довела до сложенијих друштвених односа и већег обима законодавства, мора да се обезбеди заштита против инвалидитета, који је резултат индустријских удеса, као и против губитка прихода због болести, старости или незапослености. Имајући у виду и чињеницу да је терет, у извесној мери, постављен на страни послодавца, једнака заштита пред законом добија веће проширено значење, поред обухвата економских и социјалних права...“<sup>184</sup>.

УДЉП, као и сваки други инструмент људских права, поставља минималне услове за достојанствен живот, тј. живот достојан људском бићу. У том контексту, људска права, укључујући право на једнакост, захтевају друштвене промене како би се остварила основна морална визија људске природе. Тамо где

---

<sup>184</sup> Asbjørn Eide, Tørkel Opsahl, „*Equality and None-Discrimination*“, written communication presented in Proceedings of the 7th International Colloquy on the European Convention on Human Rights, Copenhagen, Oslo, Lund, 1990, p. 103. Наведено према: *Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law, op.cit.*, p.16.

се разилазе, захтеви о људским правима указују на потребу да се успостави веза између правне и политичке праксе и моралне теорије. Људска права су утопијски идеал и реална пракса за имплементацију таквог идеала. То је изражено у чувеној енглеској формулацији „*Treat a person like a human being and you'll get a human being.*“ То значи да као људска бића требамо третирати сваког појединца као људско биће. Морална визија људских права која је окренута ка будућности поставља основе за социјалне промене које се подразумевају у захтевима људских права. Ако је основна визија људске природе у границама „природне“ могућности, и ако је извођење листе права гласно, имплементација људских права ће „омогућити“ претходни „идеал“ природе.<sup>185</sup>

### 3.2. Међународни пакт о грађанским и политичким правима

Права на једнакост и слободу од дискриминације загарантована су бројним одредбама МПГПП из 1966. године.<sup>186</sup> Најзначајније одредбе о недискриминацији садржане су у члану 2, став 1 и члану 26 Пакта.<sup>187</sup> Комитет за људска права у Општем коментару бр. 18 експлицитно наводи да став 1 члана 2 МПГПП обавезује сваку државу уговорницу да поштује и обезбеђује свим особама на својој територији и у својој надлежности *права загарантована Пактом* без икаквог разликовања, нарочито на основу расе, боје, пола, језика, вероисповести, политичког или било ког другог мишљења, националног и социјалног порекла, имовине, рођења или другог статуса. С друге стране, члан 26 предвиђа „аутономно право“ на једнакост и забрањује дискриминацију на основу закона

---

<sup>185</sup> Вид. Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, New York, 2013, p. 16.

<sup>186</sup> МПГПП усвојен је Резолуцијом 2200А (XXI) Генералне скупштине УН-а од 16. децембра 1966. године, а ступио је на снагу 23. марта 1976. године. Према статусу ратификација од 30. марта 2016. године Пакт има 168 држава странака, укључујући све земље Југоисточне Европе. Вид. Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966).

<sup>187</sup> Сагласно члану 2, став 1 „државе чланице овог Пакта обавезују се да поштују и гарантују свим лицима која се налазе на њиховој територији и која потпадају под њихову надлежност, права призната овим Пактом без обзира нарочито на расу, боју, пол, језик, веру, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, имовно стање, рођење или сваку другу околност.“ Сагласно члану 26 „сва су лица једнака пред законом и имају право без икакве дискриминације на подједнаку заштиту закона. У том смислу, закон мора да забрањује сваку дискриминацију и да осигура свим лицима подједнаку и успешну заштиту против сваке дискриминације, нарочито у погледу расе, боје, пола, језика, вере, политичког или другог уверења, националног или социјалног порекла, имовног стања, рођења или сваког другог стања.“

или у било којој другој области која је регулисана или заштићена од стране државних органа.<sup>188</sup> Према Општем коментару бр. 18 „члан 26 не само што обезбеђује свим појединцима једнакост пред законом, као и једнаку законску заштиту, већ и забрањује икакву дискриминацију на основу закона и јемчи свим лицима подједанку и ефикасну заштиту против сваке дискриминације по било ком основу, као што су раса, боја, пол, језик, вероисповест, политичко или било које друго мишљење, национално и социјално порекло, имовина, рођење или други статус.“<sup>189</sup> За разлику од члана 2, члан 26 долази у обзир и када је у питању нека законска одредба, државна радња или пропуст, који доводе до дискриминације у уживању *права која нису загарантована Пактом*. „Закон усвојен од стране државе уговорнице мора бити у складу са условима из члана 26 МПГПП, и његов садржај не може бити дискриминаторан.“ Другим речима, примена принципа недискриминације (забране дискриминације) према члану 26 МПГПП није ограничена само на права загарантована Пактом (Општи коментар бр. 18, ст. 12).

Комитет за људска права је у својој пракси утврдио кршење члана 26 МПГПП по више основа, као што су пол,<sup>190</sup> националност,<sup>191</sup> сексуална оријентација,<sup>192</sup> вероисповест,<sup>193</sup> узраст<sup>194</sup> и сл.<sup>195</sup> Његова пракса говори да Комитет у многим случајевима примењује одредбе члана 26 Пакта и у погледу уживања економских, социјалних и културних права. Та примена има изузетну важност, јер до ступања на снагу Факултативног протокола уз МПЕСКП (отворен за потписивање у марту 2009. године) није постојао механизам за појединачне жалбе поводом кршења економских, социјалних и културних права која су загарантована уговорима УН-а. У случају *Zwaan-de Vries v. The Netherlands* држава са забринутошћу је констатовала да се члан 26 МПГПП преклапа са

---

<sup>188</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, International Bar Association, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, United Nations, New York-Geneva 2003, p. 638.

<sup>189</sup> Општи коментари Комитета за људска права, Општи коментар бр. 18 – *Zabрана дискриминације*, стр. 25.

<sup>190</sup> *Zwaan-de Vries v. The Netherlands*, Communication No. 182/1984, U.N. Doc. CCPR/C/OP/2 at 209 (1990).

<sup>191</sup> *Gueye et al. v France*, Communication No. 196/1985, U.N. Doc. CCPR/C/35/D/196/1985 (1989).

<sup>192</sup> *Young v. Australia*, Communication No. 941/2000, U.N. Doc. CCPR/C/78/D/941/2000 (2003).

<sup>193</sup> *Hudoyberganova v. Uzbekistan*, Communication No. 931/2000, U.N. Doc. CCPR/C/82/D/931/2000 (2004).

<sup>194</sup> *Love et al. v. Australia*, Communication No. 983/2001, U.N. Doc. CCPR/C/77/D/983/2001 (2003).

<sup>195</sup> *The Right to Equality and Non-Discrimination loc. cit.*

одредбама члана 2, став 2 МПЕСКП. Држава је тврдила следеће: „ако члан 2, став 2 (клаузула недискриминације) и члан 9 (право на социјално осигурање) МПЕСКП нису оправдани унутар овог Пакта онда не би требало да се сматрају оправданима тумачењем које их уводи у члан 26 МПГПП. Одбијајући да прихвати овај аргумент, Комитет је имплицитно одбацио мишљење да оно што је заштићено у оквиру МПЕСКП не може бити заштићено МПГПП. Насупрот томе, Комитет је закључио да „одредбе члана 2 МПЕСКП не умањују пуну примену члана 26 МПГПП.<sup>196</sup> Стога, законодавне мере којима се утврђују неразумне разлике међу појединцима у погледу економских, социјалних и културних права која су утврђена Пактом представљају кршење члана 26 МПГПП, а уколико је држава ратификовала Први факултативни протокол уз МПГПП, жртва дискриминације има право да поднесе жалбу Комитету за људска права.

Постоји неколико важних аспеката примене члана 26 МПГПП. Прво, према члану 26 МПГПП све државе уговорнице имају обавезу да омогуће правне лекове у случају дискриминације у јавној и приватној сфери. У том смислу, Комитет за људска права сматра да „сагласно члану 2 и 26 МПГПП свака држава уговорница има обавезу да обезбеди свим појединцима на својој територији и под својом јурисдикцијом живот без дискриминације, а самим тим њихови судови имају обавезу да штите појединце од дискриминације, било да се иста догоди у јавној или приватној сфери између приватних странака у квази-јавном сектору, на пример у запошљавању.<sup>197</sup> Примена члана 26 МПГПП је неопходна и ради заштите појединца од дискриминације у уживању различитих, економских, социјалних и културних права. Од бројних примера, издваја се случај *Waldman v. Canada*, где Комитет наводи да „Пакт не обавезује државе уговорнице да финансирају школе које су основане на верској основи. Међутим, уколико држава уговорница одлучи да обезбеди јавно финансирање верских школа, неопходно је да то уради без икакве дискриминације.“<sup>198</sup>

---

<sup>196</sup> *Ibid.*

<sup>197</sup> Вид. случај *Nahlik et al. v. Austria*, Communication No. 608/1995, U.N. Doc. CCPR/C/57/D/608/1995 (1996).

<sup>198</sup> *The Right to Equality and Non-Discrimination, loc.cit.*

МПГПП садржи и друге значајне одредбе против дискриминације, као што су: гаранција равноправности мушкараца и жена (члан 3), једнакост пред судовима и судовима правде (члан 14, став 1), обавеза држава уговорница да законом забране свако позивање на националну, расну или верску мржњу које представља подстицање на дискриминацију, непријатељство или насиље (члан 20, став 2), равноправно учешће свих грађана у јавном животу, без икакве дискриминације поменуте у члану 2 и без неоснованих ограничења (члан 25), заштита етничких, верских или језичких мањина (члан 27).<sup>199</sup>

### **3.3. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима**

Иако се економска, социјална и културна често описују као „нова“ или „права друге генерације“ она су вековима призната.<sup>200</sup> Усвајањем МПЕСКП 1966. године ова права су постављена раме уз раме са грађанским и политичким правима.<sup>201</sup> Најзначајнији члан МПЕСКП који гарантује право на једнакост и слободу од дискриминације је члан 2, став 2 који обавезује државе уговорнице да гарантују да ће сва права која су у њему формулисана бити остваривана без икакве дискриминације засноване на раси, боји, полу, језику, вери, политичком мишљењу или каквом другом мишљењу, националном или социјалном пореклу, имовинском стању, рођењу или другом статусу. Став 1, члана 2 обавезује сваку државу уговорницу да предузме кораке, појединачно и путем међународне помоћи и сарадње, нарочито на економском и техничком плану, како би се

---

<sup>199</sup> Уз МПГПП усвојена су два факултативна протокола. Први факултативни Протокол усвојен је 1966. године, а ступио је на снагу 1976. године. Овај Протокол је усвојен као би се обезбедило боље постизање циљева МПГПП и примена његових одредаба. У том циљу Протоколом је успостављен Комитет за људска права - механизам овлашћен да прима и разматра представке појединаца који тврде да су жртве кршења неког од права изложених у Пакту. Према статусу ратификација од 30. марта 2016. године Протокол има 115 држава странака. Други факултативни Протокол уз МПГПП усвојен је 1989. године, а ступио је на снагу 1991. године. Овај протокол има за циљ укидање смртне казне, које доприноси поштовању људског достојанства и прогресивном развоју људских права. Према статусу ратификација од 30. марта 2016. године Протокол има 81 државу странку. Све земље Југоисточне Европе ратификовале су и Први и Други факултативни протокол уз МПГПП.

<sup>200</sup> Опширније, вид. Amnesty International, *Human rights for human dignity: A primer on economic, social and cultural rights*, London 2014, pp. 25-26.

<sup>201</sup> МПЕСКП усвојен је Резолуцијом Генералне скупштине УН-а 2200А (XXI) од 16. децембра 1966. године, а ступио је на снагу 3. јануара 1976. године. Према статусу ратификација од 30. марта 2016. године Пакт има 164 држава странака, укључујући све земље Југоисточне Европе. Вид. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (1966).

постепено постигло пуно остварење права признатих у овом Пакту свим одговарајућим средствима, посебно укључујући доношење законодавних мера. Из ових одредаба произилазе две значајне обавезе за државе уговорнице. Једна је „гарантовање“ да ће релевантна права „бити вршена без дискриминације...“, а друга „предузети кораке“ који треба да буду промишљени, конкретни и усмерени што је могуће јасније ка испуњавању обавеза признатих у Пакту. Према међународном праву људских права све државе уговорнице имају троструке обавезе: да поштују, осигурају и остваре људска права. Трећа обавеза захтева усвајање законодавних и других мера које су неопходне за спровођење загарантованих права. У многим случајевима доношење закона је веома пожељно, а у неким случајевима и неопходно. На пример, делотворна борба против дискриминације ће вероватно бити тешка уколико не постоји ваљан правни основ за предузимање одговарајућих мера.<sup>202</sup> Комитет УН-а за људска права сматра да су конкретне законске мере доказ посвећености држава елиминацији дискриминације. Државе су, у принципу, способне да предузму акцију да одмах елиминирају *de jure* дискриминацију која не подразумева значајне финансијске расходе у државној каси. Међутим, било би погрешно закључити да се предузимањем конкретних акција може одмах постићи елиминација дискриминације. Прво, поједини облици корективне акције могу укључити значајне финансијске расходе. Друго, док дискриминација *de jure* може бити елиминисана креирањем и спровођењем релевантних закона, *de facto* дискриминација захтева друштвене и образовне напоре на дужи временски период, што се може видети из материјалне неједнакости и индивидуалних предрасуда. Треће, обавеза која произилази из члана 2, став 1 МПЕСКП је прогресивне природе.<sup>203</sup> По мишљењу неких аутора (Горане Млинаревић и Анђеле Лаловић), ова формулација прогресивне реализације права искомплицирала је концептуализацију економских, социјалних и културних права и довела је до потешкоћа у процесу имплементације и надзора над имплементацијом економских, социјалних и културних права. Препознавши ове проблеме Комитет УН-а за економска, социјална и културна права, одмах након

---

<sup>202</sup> МПЕСКП, Општи коментар бр. 3: Природа обавеза држава уговорница (1990).

<sup>203</sup> Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law, *op.cit.*, p. 20.



оснивања 1985. године, почео је развијати праксу у смислу тумачења и разумевања економских, социјалних и културних права путем својих закључних опсервација на извештаје држава и генералних коментара.<sup>204</sup> По питању прогресивне реализације права, Комитет је у свом Генералном коментару на петој седници 1990. године истакао следеће: „...иако термин „прогресивна реализација“ јесте „неопходно средство флексибилности које рефлектира реалности стварног света и потешкоће са којима се свака земља сусреће у остваривању потпуне реализације економских, социјалних и културних права“ он ипак не сме бити погрешно тумачен у смислу одступања од крајњег циља Пакта, већ се треба схватити да је држава уговорница дужна „напредовати што је брже и ефикасније могуће“ ка остваривању потпуне реализације права у питању.“ Из овог коментара произилази да државе не могу користити формулацију „прогресивне реализације права“ из члана 2, став 1 МПЕСКП као изговор за непоштовање загарантованих права. Обрнуто, оне су дужне да поштују, осигурају и остваре та права, водећи рачуна о „универзалним минималним стандардима“ за њихову реализацију „без дискриминације и без обзира на доступност ресурса земље у питању или постојања било ког другог фактора или потешкоћа.“<sup>205</sup> У складу са разматрањима глобалне организације *Amnesty International*: „да би државе у потпуности испуниле ову обавезу оне морају, између осталог, да воде рачуна да не учине „дискриминацијско неиспуњавање.“ „Недискриминација је непосредна обавеза која пресеца све обавезе поштовања, заштите и остваривања права. Усвајање закона, политика и пракси које нису доследне принципу недискриминације представља кршење људских права.“<sup>206</sup> Осим закона, погодне мере за заштиту права су ефикасни правни лекови јер права без правних лекова имају малу вредност. Међутим, ни МПГПП ни МПЕСКП генерално не прописују које врсте лекова државе могу обезбедити у погледу појединих права.<sup>207</sup> Усвајање Факултативног протокола уз МПЕСКП из 2008. године представља додатни корак у осигуравању ефикасних правних лекова за особе чија су економска,

<sup>204</sup> Gordana Mlinarević, Andela Lalović, *Економска и социјална права у Босни и Херцеговини*, извештај, Центар за људска права Универзитета у Сарајеву, Фондација Heinrich Böll, Уред у Сарајеву, Сарајево 2010, стр. 10.

<sup>205</sup> *Ibid*, стр. 11-12.

<sup>206</sup> Amnesty International, *Human rights for human dignity: A primer on economic, social and cultural rights*, *loc.cit.*

<sup>207</sup> Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law, *op.cit.*, p. 21.

социјална и културна права прекршена.<sup>208</sup> Према речима Високог комесара УН-а за људска права, Факултативни протокол уз МПЕСКП затворио је „историјску празнину у међународном систему заштите људских права.“<sup>209</sup>

МПЕСКП садржи и друге значајне одредбе против дискриминације, као што су гаранција равноправности мушкараца и жена (члан 3) и право на уживање правичних и повољних услова рада (члан 7). Међународна заједница често наглашава огроман значај МПЕСКП у вези са правима особа са инвалидитетом иако се Пакт не бави експлицитно овим особама. Међутим, будући да се одредбе Пакта односе на све чланове друштва, особе са инвалидитетом имају право на заштиту свих права признатих у Пакту, а из формулације „или на другом статусу“ члана 2, став 2 произилази да ће се права извршавати без дискриминације и по основу инвалидитета. Одсуство експлицитне одредбе која се тиче положаја особа са инвалидитетом у Пакту може се приписати непостојању свести о важности експлицитног, а не само имплицитног бављења овим питањем у време писања Пакта. Новији међународни инструменти из области људских права баве се конкретно овим питањем.<sup>210</sup>

#### **3.4. Конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације**

Конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације из 1965. године има посебну важност у систему УН-а јер садржи експлицитну дефиницију „расне дискриминације“<sup>211</sup> и обавезује државе чланице да осуде и забране расну дискриминацију, као и да свим одговарајућим средствима и без

---

<sup>208</sup> Протокол омогућава да сваки појединац који потпада под јурисдикцију државе која је приступила Протоколу, од Комитета УН-а за економска, социјална и културна права, затражи заштиту права утврђених у МПЕСКП, као што су: право на рад и правичне услове рада, на оснивање синдиката и чланство у њима, на социјално осигурање, на животни стандард, на заштиту породице, здравствену заштиту у ширем смислу и заштиту ауторских права, путем индивидуалне или заједничке представке, у року од годину дана након што су исцрпљена сва расположива домаћа правна средства, осим у случајевима када подносилац представке може доказати да није било могуће поднети представку у датом року. Факултативни протокол уз МПЕСКП укључује поступак по међудржавним представкама, који омогућава да држава, која је дала изјаву да у односу на себе признаје надлежност Комитета, покрене поступак против друге државе странке за коју сматра да је прекршила своје обавезе из Пакта.

<sup>209</sup> Irene Biglino, Christophe Golay, *Academy in Brief No. 2: The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Geneva 2013, p. 3.

<sup>210</sup> МПЕСКП, Општи Коментар бр. 5: Особе са инвалидитетом (1994).

<sup>211</sup> Вид. тачка 1.1. Појам и језичко тумачење појма дискриминације.

одлагања спроводе политику која има за циљ укидање свих облика расне дискриминације у социјалној, економској, културној и било којој другој области.<sup>212</sup> Поред обавезе да забране и укину расну дискриминацију у свим њеним облицима, Конвенција обавезује државе чланице да гарантују право свакоме на једнакост пред законом без разлике на расу, боју или национално или етничко порекло, нарочито у погледу уживања права наведених у члану 5 ове Конвенције. Конвенција нарочито обавезује државе чланице: а) да утврде као кривично дело свако ширење идеја заснованих на супериорности или расној мржњи, свако потстицање на расну дискриминацију, као и сва дела насиља, или изазивање на таква насиља, уперена против свих раса или помоћи расистичким активностима, подразумевајући ту и њихово финансирање; б) да изјаве да су незаконите и да забране организације и активности организоване пропаганде и сваку другу врсту пропагандне активности који потстичу на расну дискриминацију и који је помажу, као и да изјаве да је учешће у овим организацијама или у њиховим активностима законом кажњиво дело; и в) да не дозволе јавним властима нити јавним националним или локалним установама да потстичу на расну дискриминацију или да је помажу (члан 4). Ова Конвенција не примењује се на разликовања, искључивања, ограничавања или давања првенства које спроводи држава чланица Конвенције када су у питању њени држављани или лица која нису њени држављани и ниједна одредба ове Конвенције не може се тумачити као да на било који начин нарушава законске одредбе држава чланица у погледу народности, држављанства или пријема у држављанство, под условом да ове одредбе не праве разлике у односу на неку посебну народност“ (члан 1, став 2 и 3). Конвенција се примењује на случајеве дискриминације „у области јавног живота“ и у принципу не обухвата дискриминацију која је почињена у приватној сфери. Конвенцијом су утврђене и посебне мере које се доносе ради обезбеђивања одговарајућег напретка појединих расних или етничких група и лица којима је неопходна заштита, које се не сматрају као мере расне дискриминације, под условом да немају за резултат одржавање неједнаких или различитих права за разне расне групе и да не буду на

---

<sup>212</sup> Конвенција је усвојена Резолуцијом Генералне скупштине УН-а 2106 А (XX) од 21. децембра 1965. године, а ступила је на снагу 4. јануара 1969. године. Према статусу ратификација од 30. марта 2016. године Конвенција има 177 држава странака, укључујући све земље Југоисточне Европе. Вид. Међународна конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације (1965).

снази кад се постигну циљеви због којих су ове мере биле предузете (члан 1, став 4). Државе чланице су дужне да сваком лицу под њиховом јурисдикцијом обезбеде стварну заштиту и право на жалбу пред националним судовима и осталим државним надлежним органима против свих дела расне дискриминације (члан 6). Члан 7 Конвенције обавезује државе чланице да предузму хитне и ефикасне мере, нарочито у области наставе, васпитања, културе и информација у циљу борбе против предрасуда које воде расној дискриминацији и помагања разумевања, толеранције и пријатељства међу народима, расним или етничким групама, као и унапређења циљева и принципа Повеље УН-а, Универзалне декларације о људским правима, Декларације УН-а о укидању свих облика расне дискриминације и ове Конвенције. Конвенција има посебну важност јер је њоме успостављен Комитет за елиминацију расне дискриминације (1969), прво уговорно тело о људским правима у систему УН-а. Комитет даје смернице и опште коментаре о обиму уговорних обавеза, прати усклађеност држава чланица са Конвенцијом, сазива тематске расправе о расној дискриминацији и врши преглед напретка држава чланица у спровођењу Конвенције. Комитет такође разматра индивидуалне и међудржавне жалбе.

### **3.5. Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена**

Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена из 1979. године<sup>213</sup> представља први свеобухватни међународно признати документ о правима жена којом је по први пут добијена међународно призната дефиниција дискриминације по основу пола.<sup>214</sup> Многи аутори сматрају да је овај инструмент за борбу против дискриминације толико моћан колико га жене познају и колико се успешно њиме служе.<sup>215</sup> За разлику од Конвенције о елиминацији свих облика расне дискриминације, ова Конвенција има шире поље примене у смислу што покрива и дела дискриминације која спадају у приватну сферу. Конвенција даје правни основ за остваривање једнакости жена и мушкараца кроз обезбеђивање

---

<sup>213</sup> Конвенција је усвојена на Генералној скупштини УН-а, 18. децембра 1979. године, а ступила је на снагу 3. септембра 1981. године. Према статусу ратификација од 30. марта 2016. године Конвенција има 189 држава странака, укључујући све земље Југоисточне Европе. Вид. Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена (1979).

<sup>214</sup> Вид. тачка 1.1. Појам и језичко тумачење појма дискриминације.

<sup>215</sup> Rada Borić *et al.*, *Kratak vodič kroz CEDAW Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena*, Vlada RH Ured za ravnopravnost spolova, Zagreb 2014, стр. 9.

једнак приступ и једнаке могућности у политичком и јавном животу, укључујући право гласа и кандидовање на изборима, као и образовање, здравство и запошљавање. Конвенција је једини међународни уговор о људским правима који потврђује репродуктивна права жена и циљеве културе и традиције као утицајни фактори који обликују родне улоге и породичне односе. Конвенција такође потврђује право жена да стекну, промене или задрже своје држављанство и држављанство своје деце и друга права која су изричито наведена у Конвенцији. Сврха Конвенције јесте признање *de jure* једнаких људских права али и њихово *de facto* остваривање што се постиже уклањањем свих облика дискриминације жена почињених од било које особе или организације на свим подручјима, а посебно политичком, економском, друштвеном, културном, грађанском и породичном.<sup>216</sup> Конвенција обавезује државе чланице да осуде дискриминацију у свим њеним облицима и да обезбеде правни оквир, који укључује одговарајуће мере у свим областима, законе, стратегије и праксу којима се осигурава промоција принципа равноправности мушкараца и жена и елиминација дискриминације жена од стране било ког лица, организације или предузећа. Државе чланице су дужне да предузимају одговарајуће мере, укључујући и законодавне, и против свих облика трговине женама и експлоатације жена. Конвенција изричито обавезује државе чланице да предузму све потребне мере како би промениле друштвене и културне обрасце родних неједнакости и да породично васпитање обухвати правилно схватање материнства и заједничке одговорности подизања деце. Конвенција дозвољава да државе чланице предузму привремене мере како би убрзале равноправност мушкараца и жена и изричито утврђује недискриминаторни карактер привремених мера и њихово ограничено трајање, све док се не оствари циљ да се свима пруже једнаке могућности и третман.

Конвенција има посебну важност јер је њоме успостављен међународни надзорни механизам – Комитет за елиминацију дискриминације жена, који има за циљ да врши надзор над применом Конвенције путем разматрања извештаја које су му државе чланице обавезне подносити. Комитет тумачи стандарде Конвенције у светлу нових изазова данашњице кроз својих Завршних препорука о примени Конвенције за сваку поједину државу чланицу и Општих препорука о садржају и

---

<sup>216</sup> *Ibid.*, стр. 14.

сврси појединачних члана Конвенције. Тиме Конвенција постаје динамичан међународноправни инструмент. Систем заштите права утврђених у овој Конвенцији ојачан је Усвајањем Факултативног протокола уз Конвенцију, 10. децембра 1999. године.<sup>217</sup> Протокол уводи, за државе које га прихвате, додатни међународни надзор заштите конвенцијских права који спроводи Комитет за елиминацију дискриминације жена кроз два поступка: појединачне притужбе и истрагу о тешком или системском кршењу права жена.<sup>218</sup>

### **3.6. Конвенција о правима особа са инвалидитетом и Факултативни протокол уз Конвенцију о правима особа са инвалидитетом**

Најзначајнији међународни инструменти за заштиту права особа са инвалидитетом су Конвенција УН-а о правима особа са инвалидитетом и Факултативни протокол уз Конвенцију, усвојени на 61. заседању Генералне скупштине УН-а, резолуцијом 61/106 на седници од 13. децембра 2006. године.<sup>219</sup> Циљ ове Конвенције је унапређење, заштита и обезбеђивање пуног и равноправног уживања свих људских права и основних слобода особа са инвалидитетом, и унапређење поштовања њиховог урођеног достојанства. Конвенција доприноси да особе са инвалидитетом буду „субјекти“ који имају права и који су у стању тражити заштиту тих права, слободно одлучивати о свом животу и бити активни чланови друштва.<sup>220</sup> Основна начела ове Конвенције су, између осталог, забрана дискриминације, једнакост пред законом, равноправност жена и мушкараца, поштовање права деце са инвалидитетом и сл. Конвенција не

<sup>217</sup> Факултативни протокол уз Конвенцију о елиминацији свих облика дискриминације жена ступио је на снагу 22. децембра 2000. године. Према статусу ратификација од 30. марта 2016. године Протокол има 106 држава странака, укључујући све земље Југоисточне Европе. Вид. Факултативни протокол уз Конвенцију о елиминацији свих облика дискриминације жена (1999).

<sup>218</sup> R. Vogić et al., *op.cit.*, стр. 15.

<sup>219</sup> Конвенција УН-а о правима особа са инвалидитетом и Факултативни протокол уз Конвенцију ступили су на снагу 3. маја 2008. Република Србија је потписала Конвенцију и Факултативни протокол уз Конвенцију 17. децембра 2007. године, а ратификовала 31. јула 2009. године („Службени гласник РС – Међународни уговори“, бр. 42/2009 од 2.06.2009. године). Према статусу ратификација од 30. марта 2016. године Конвенција има 162 државе странке, укључујући све земље Југоисточне Европе. Факултативни протокол уз Конвенцију има 87 држава странака. Од земаља Југоисточне Европе Протокол су ратификовале БиХ, Хрватска, Кипар, Грчка, Црна Гора, Македонија, Србија, Словенија и Турска. Бугарска и Румунија су потписале Протокол, док Албанија и Молдавија нису предузеле никакве кораке на међународном плану по питању овог Протокола. Вид. Конвенција УН-а о правима особа са инвалидитетом и Факултативни протокол уз Конвенцију о правима особа са инвалидитетом (2006).

<sup>220</sup> Sena Bajraktarević, *Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom i propisi Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2011, стр. 5.

даје експлицитну дефиницију инвалидитета. У преамбули Конвенције инвалидитет је описан као развојни процес, који настаје као резултат деловања особа са инвалидитетом и препрека које произлазе из стајалишта њихове околине, као и препрека које постоје у околини, а које спречавају њихово потпуно и делотворно учешће у друштву равноправно с другим члановима друштва. На пример, особа која користи колица може имати потешкоће у запошљавању не због колица, него због баријера као што су неприступачни аутобуси и степенице.<sup>221</sup> Сагласно члану 2 ове Конвенције „дискриминација по основу инвалидитета подразумева сваку разлику, искључивање или ограничење на основу инвалидитета, што има за циљ или ефекат нарушења или поништења признавања, уживања или вршења, равноправно са другима, свих људских права и основних слобода у политичкој, економској, друштвеној, културној, цивилној или било којој другој области.“<sup>222</sup> Она обухвата и све облике дискриминације, укључујући ускраћивање разумног прилагођавања. На пример, у складу са овом Конвенцијом право на заштиту од дискриминације има и мајка која нема инвалидитет, а брине се о детету са инвалидитетом, уколико би јој послодавац дао отказ претпостављајући да ће мајка узимати слободне дане за бригу о свом детету.<sup>223</sup>

Комитет УН-а за права детета је поздравио усвајање ове Конвенције, наводећи да ће Конвенција послужити као моћно допунско оруђе Конвенције о правима детета. Комитет је додао да препреке за остваривање права не леже у самом инвалидитету, него у социјалним, физичким, економским, културним и личним препрекама са којима се суочавају особе са инвалидитетом, укључујући притом и децу са тешкоћама у развоју.<sup>224</sup> Друга значајна карактеристика ове Конвенције је то што иста не ствара нова права, него обавезује државе да промовишу и штите права особа са инвалидитетом и даје детаљну разраду мера потребних за остварење тих права. У члану 5 ове Конвенције утврђено је начело једнакости и забране дискриминације. У том смислу, државе стране уговорнице су сагласне да забране сваку дискриминацију по основу инвалидности и гарантују

---

<sup>221</sup> *Ibid.*, стр. 5.

<sup>222</sup> Вид. Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом, *Службени гласник РС - Међународни уговори*, бр. 42/2009.

<sup>223</sup> S. Bajraktarević, *loc.cit.*

<sup>224</sup> Gerison Lansdown, *See Me, Hear Me: A guide to using the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities to promote the rights of children*, London 2009, p. V.

особама са инвалидитетом једнаку и ефикасну правну заштиту од дискриминације по било ком основу. Да би унапредиле једнакост и отклониле дискриминацију, државе стране уговорнице су дужне предузети све одговарајуће кораке за обезбеђење разумног прилагођавања. Посебне мере које су неопходне за убрзавање или достизање *de facto* једнакости особа са инвалидитетом неће се сматрати дискриминацијом у смислу одредаба ове Конвенције (члан 5). У складу са чланом 34 Конвенције успостављен је Комитет за права особа са инвалидитетом, који врши надзор над применом Конвенције од стране држава странака.

Имајући у виду додатна питања која нису покривена главним текстом Конвенције о правима особа са инвалидитетом, Генерална скупштина УН-а на истој седници од 13. децембра 2006. године усвојила је Факултативни протокол уз Конвенцију. Овај протокол даје овлашћење Комитету за права особа са инвалидитетом да прима и разматра представки достављених од појединаца или у име појединаца или групе појединаца који су у правној надлежности државе странке овог Протокола, а који тврде да су жртве кршења грађанских, политичких, економских, социјалних и културних права предвиђених у Конвенцији од стране те државе странке. Сагласно члану 8 Протокола „свака држава странка може, у време потписивања или ратификације овог Протокола или приступања истом, изјавити да не признаје надлежност Комитета.“ Факултативни протокол садржи и одредбу којом је предвиђено да Комитет може да посети одређену државу странку како би обавио истрагу уколико постоје поуздани извештаји о тешким или систематским повредама права зајамчених Конвенцијом у тој земљи. Овом одредбом Протокол даје овлашћење Комитету да позове државу на сарадњу, како би се испитали наводи о кршењу права зајамчених Конвенцијом. Комитет ће државу странку обавестити о својим налазима, коментарима и препорукама, а од државе странке захтевати да, у року од шест месеци, поднесе своје примедбе Комитету. Важно је напоменути да се такве истраге требају спроводити поверљиво.<sup>225</sup>

---

<sup>225</sup> G. Lansdown, *op. cit.*, p. 31.



### **3.7. Декларација о елиминацији свих облика нетолеранције и дискриминације на основу вероисповести или уверења**

Декларација о елиминацији свих облика нетолеранције и дискриминације на основу вероисповести или уверења, усвојена је и проглашена резолуцијом бр. 36/55 Генералне скупштине УН-а, 25. новембра 1981. године. Сагласно члану 1, став 1 Декларације „свако има право на слободу мисли, савести и вероисповести. Ово право укључује слободу да се има вероисповест или било које верско уверење по сопственом избору, и слободу да се, било самостално или у заједници са другима, јавно или приватно, манифестује вера или верско уверење молитвом, обредом, обичајима или подучавањем.“ Став 2 члана 1 прописује да „нико не сме бити подвргнуто принуди која би угрозила његову слободу да има вероисповест или верско уверење по сопственом избору,“ док став 3 истог члана дозвољава само таква ограничења слободе манифестовања своје вероисповести или верског уверења која су прописана законом и неопходна да се заштити јавна безбедност, ред, здравље или морал или основна права и слободе других. Посебно је важно напоменути да члан 2, став 1 ове Конвенције прописује забрану дискриминације у смислу да „нико не сме бити подвргнуто дискриминацији било које државе, институције, групе лица или лица на основу вероисповести или других верских уверења.“ Осим тога, члан 2, став 2 ове Конвенције дефинише израз „нетолеранције и дискриминације засноване на вероисповести или верском уверењу“ као „било какво разликовање, искључење, ограничење или привилеговање засновано на вероисповести или верском уверењу које има за сврху или последицу укидање или погоршање признавања, уживања или остваривања људских права и основних слобода на једнаким основама.“ Стога, Декларација утврђује да „све државе морају предузети ефективне мере за спречавање и укидање дискриминације на основу вероисповести или верског уверења у признавању, остваривању и уживању људских права и основних слобода у свим областима грађанског, економског, политичког, друштвеног и културног живота,“ и да „уложи све напоре да где је потребно донесу или опозову законе неопходне за забрану такве дискриминације, укључујући „све прикладне

мере за борбу против нетолеранције на основу вероисповести или других верских уверења.<sup>226</sup>

### **3.8. Декларација о правима особа које припадају националним или етничким, верским и језичким мањинама**

Најзначајнији универзални међународни инструмент УН-а, којим се непосредно или посредно, у оквиру начела једнакости свих људи, истиче заштита права националних мањина је Декларација о правима особа које припадају националним или етничким, верским и језичким мањинама, усвојена и проглашена резолуцијом бр. 47/135 на 47. заседању Генералне скупштине УН-а, 18. децембра 1992. године. Ова Декларација је инспирисана одредбама члана 27 МПГПП, иако је њен садржај знатно шири.<sup>227</sup> У шестом преамбуларном ставу ове Декларација наглашено је да „промовисање и заштита права особа које припадају националним или етничким, верским и језичким мањинама, као неодвојив део целовитог друштвеног развоја у демократском оквиру базираном на владавини права, доприноси учвршћењу пријатељства и сарадње међу народима и државама.“<sup>228</sup> То значи да су УН признале да кључну улогу у унапређењу међународног мира и безбедности има демократски уставни поредак у коме се поштују владавина права и права мањина. Сагласно члану 1, став 1 ове Декларације „државе ће на својим подручјима штитити опстанак и национални или етнички, културни, верски и језички идентитет мањина те унапређивати услове потребне за развој тог идентитета.“ Како би оствариле те циљеве државе су дужне „усвојити одговарајуће законске и друге мере“ (члан 1, став 2). Чланови 2 и 3 Декларације садрже одредбе о правима особа које припадају заштићеним мањинама, док чланови 4, 5, 6 и 7 утврђују мере које државе треба предузети, појединачно или у сарадњи са другим државама, у циљу јачања узајамног разумевања и поверења и промовисања заштите права утврђених овом Декларацијом. У том смислу „особе које припадају националним или етничким,

---

<sup>226</sup> Вид. Декларација о елиминацији свих облика нетолеранције и дискриминације на основу вероисповести или уверења (1981), чл. 4.

<sup>227</sup> Институт за међународну политику и привреду, *Европско законодавство*, Година XIII, бр. 49-50, Београд 2014, стр. 451.

<sup>228</sup> Вид. Декларација о правима особа које припадају националним или етничким, верским и језичким мањинама (1992), преамбула.

верским и језичким мањинама...имају право да слободно, без икаквог мешања са стране и без икакве дискриминације, приватно и јавно уживају своју културу, исповедају и практикују своју веру и служе својим језиком“ (члан 2, став 1).

#### **4. Регионални инструменти за борбу против дискриминације**

##### **4.1. Савет Европе**

Савет Европе је политичка организација основана 1949. године са циљем да брани принципе демократије, људских права и владавине права. Најзначајнији инструменти Савета Европе који садрже одредбе о промоцији принципа једнакости и недискриминације су: Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода из 1950. године (члан 14); Протокол број 12 уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода из 2000. године;<sup>229</sup> Европска социјална повеља из 1961. (члан 1), а ревидирана 1996. године

---

<sup>229</sup> Поред Протокола број 12, велику пажњу заслужују и Протокол уз Конвенцију о људским правима и основним слободама (1952); Протокол број 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (1963); Протокол број 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (1983); Протокол број 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (1984); Протокол број 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (2002); Протокол број 15 о измени Конвенције за заштиту људских права и основних слобода (2013); и Протокол број 16 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (2013).

Протокол број 15 о измени Конвенције за заштиту људских права и основних слобода усвојен је 24. јуна 2013. године, како би се обезбедила основа за једноставнији и ефикаснији поступак пред Европским судом за људска права. На крају преамбуле Европске конвенције о људским правима додата је нова одредба која садржи референцу о начелу супсидијарности и доктрине слободне процене. Намера је била да се повећа транспарентност и доступност ових карактеристика система Конвенције и да буду у складу са доктрином поља слободне процене која је развијена од стране Суда у његовој судској пракси. Током израде овог предлога, Брајтонска декларација је подсетила на одговорност Високих страна уговорница да у потпуности осигурају права и слободу који су утврђени у Конвенцији. Стога, државе потписнице Конвенције имају првенствену одговорност да обезбеде свима у оквиру своје надлежности права и слободу који су утврђени у Конвенцији и њеним протоколима, и да при томе уживају слободу процене која подлежи надзору Европског суда за људска права успостављеног Конвенцијом. Државе су такође дужне и да обезбеде делотворан правни лек пред националним властима за свакога чија се права и слободу крше. Суд ауторитативно тумачи Конвенцију и делује као заштита за појединце чија права и слободу нису обезбеђени на националном нивоу. Према статусу ратификација од 3. априла 2016. године Протокол бр. 15 има 27 ратификација. Од свих земаља Југоисточне Европе Протокол су потписале и ратификовале Албанија, Бугарска, Кипар, Молдавија, Црна Гора, Румунија и Србија. Протокол су потписале, а нису ратификовале Словенија, Македонија и Турска, док БиХ, Хрватска и Грчка још увек нису потписале, нити ратификовале Протокол. Сагласно члану 6, став 1 у вези са чланом 7 Протокола бр. 15 утврђена је обавеза пристанка за све стране уговорнице Конвенције. С обзиром да није ратификован од стране свих страна уговорница Конвенције, овај Протокол још увек није ступио на снагу. Опширније, вид. Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 213), Explanatory Report, чл. 1.

Протокол број 16 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода усвојен је 2. октобра 2013. године. Имајући у виду одредбе Конвенције, а посебно члана 19 о успостављању

(чланови 20 и члан Е); Европска повеља о регионалним или мањинским језицима из 1992. године; Оквирна конвенција за заштиту националних мањина из 1994. године (чланови 4, 6 и 9); Додатни протокол уз Конвенцију о високотехнолошком криминалу који се односи на инкриминацију дела расистичке и ксенофобичне природе извршених преко рачунарских система из 2003. године;<sup>230</sup> Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици из 2011. године; Стразбуршка декларација о Ромима из 2010. године;<sup>231</sup> Препорука Комитета министара Савета Европе *CM/Rec(2010)5* о мерама за борбу против дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета, коју је Комитет министара усвојио државама чланицама 31. марта 2010. године;<sup>232</sup> Препорука Комитета министара Савета Европе бр. *R(97)20* о „говору мржње“, коју је Комитет министара усвојио 30. октобра 1997. године;<sup>233</sup> и Препорука Комитета министара Савета Европе бр. *R(97) 21* - о медијима и промовисању културе толеранције, коју је такође Комитет министара усвојио 30. октобра 1997. године.<sup>234</sup> Важно је напоменути да од свих наведених инструмената Савета Европе, Европска конвенција о људским правима и ревидирана Европска социјална повеља представљају главни уговори о људским правима. Међутим, ово није коначна листа инструмената за борбу против дискриминације. У оквиру ове

---

Европског суда за људска права, и чињеницу да ће проширење надлежности Суда да пружа саветодавна мишљења додатно побољшати интеракцију између Суда и националних органа, и тиме оснажити примену Конвенције, у складу са начелом субсидијарности, потписници овог документа су сагласни да: 1) највиши судови и трибунали Високе стране уговорнице, као што је предвиђено у члану 10, могу од Суда тражити да даје саветодавна мишљења о начелним питањима у вези са тумачењем или применом права и слобода дефинисаних Конвенцијом или протоколима уз њу; 2) Суд или трибунал који тражи мишљење може захтевати саветодавно мишљење само у контексту предмета који се води пред њим; 3) Суд или трибунал који тражи мишљење навешће разлоге свог захтева и доставиће релевантну правну и чињеничну позадину предмета који је у току. Као и претходни Протокол, Протокол бр. 16 још увек није ступио на снагу. Услов да би овај Протокол ступио на снагу је да има најмање 10 ратификација. Према статусу ратификација од 3. априла 2016. године овај Протокол има 6 ратификација. Од свих земаља Југоисточне Европе, само Албанија и Словенија су потписале и ратификовале Протокол, док Турска и Румунија само су потписале. Опширније, вид. Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, (CETS No. 214), Explanatory Report, чл. 1.

<sup>230</sup> Вид. Додатни протокол уз Конвенцију о високотехнолошком криминалу који се односи на инкриминацију дела расистичке и ксенофобичне природе извршених преко рачунарских система (2003). Конвенција о високотехнолошком криминалу усвојена је 23. новембра 2001. године;

<sup>231</sup> Опширније, вид. Council of Europe, „The Strasbourg Declaration on Roma”, Council of Europe High Level Meeting on Roma Strasbourg, 20 October 2010, CM(2010)133 final 20 October 2010.

<sup>232</sup> Вид. Препорука Комитета министара Савета Европе *CM/Rec(2010)5* о мерама за борбу против дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета (2010).

<sup>233</sup> Вид. Препорука Комитета министара Савета Европе бр. *R(97)20* о „говору мржње“ (1997).

<sup>234</sup> Препорука Комитета министара Савета Европе бр. *R(97) 21* - о медијима и промовисању културе толеранције (1997).

организације постоји цео низ инструмената који садрже клаузуле о недискриминацији.<sup>235</sup>

Најзначајнији механизам Савета Европе који може допринети како сузбијању тако и заштити од дискриминације је Европски суд за људска права, успостављен на основу Европске конвенције о људским правима 1959. године, са седиштем у Стразбуру. Његова надлежност састоји се у обезбеђивању поштовања обавеза које произилазе из Европске конвенције о људским правима, пружајући могућност појединцима или групи појединаца да траже заштиту својих права и основних слобода након исцрпљивања свих домаћих правних лекова, у року од шест месеци од дана доношења коначне пресуде у домаћем правосудју (пресуда највишег суда). Осим индивидуалним, Суд се бави и међудржавним представкама,<sup>236</sup> а на захтев Комитета министара може да даје саветодавна мишљења у вези са тумачењем Европске конвенције о људским правима и додатним протоколима уз Конвенцију. Након ступања на снагу Протокола бр. 11 уз Европску конвенцију о људским правима, 1. новембра 1998. године, дошло је до реструктурирања контролне машинерије успостављене Конвенцијом.<sup>237</sup> Овом

---

<sup>235</sup> На пример, у области родне равноправности Савет Европе је усвојио цео низ инструмената. Најзначајнији документи Комитета министара у овој области су: Препорука бр. R (79) 10 о мигранткињама, усвојена 29. маја 1979. године; Препорука бр. R (84) 17 о једнакости жена и мушкараца у медијима, усвојена 25. септембра 1984. године; Препорука бр. R (85) 2 о правној заштити од полне дискриминације, усвојена 5. фебруара 1985. године; Декларација о равноправности жена и мушкараца, усвојена 16. новембра 1988. године. Поред Комитета министара, и Парламентарна скупштина је активна у борби против дискриминације жена. Најзначајнији документи Парламентарне скупштине у овој области су: Препорука бр. 741 (1974) о правном положају жена, усвојена 30. септембра 1974. године; Препорука бр. 1146 (1991) о једнаким могућностима и једнаком третману жена и мушкараца на тражишту рада, усвојена 11. марта 1991. године; Препорука број 1229 (1994) о једнакости права жена и мушкараца, усвојена 24. јануара 1994. године; Препорука број 1261 (1995) о положају имигранткиња у Европи, усвојена 15. марта 1995. године; Препорука број 1269 (1995) о постизању стварног напретка у правима жена, усвојена 27. априла 1995. године; Препорука број 1271 (1995) о дискриминацији између жена и мушкараца у избору презимена и приликом преношења презимена од родитеља на децу, усвојена 28. априла 1995. године; Препорука бр. 1321 (1997) о унапређењу положаја жена у руралном друштву, усвојена 19. марта 1997. године. Вид. Janusz Symonides, Vladimir Volodin, *Human Rights of Women: A Collection of International and Regional Normative Instruments*, UNESCO, Paris 1999, pp. 139-176.

<sup>236</sup> Сагласно члану 33 Европске конвенције о људским правима „свака Висока страна уговорница може изнети пред Судом било какву повреду одредби Конвенције или протокола уз њу за коју сматра да се може приписати некој другој Високој страни уговорници.“ То значи да свака уговорна страна Конвенције може поднети представку *због било какве наводне повреде* одредби Конвенције или протокола уз њу, почињене од друге уговорне стране, а *не само због повреде загарантованих права*.

<sup>237</sup> Протоколом број 11 уз Европску конвенцију о људским правима дошло је до измене у тадашњој контролној машинерији, која је функционисала у саставу од: Европске комисије за

изменом Протокол је омогућио да се све жалбе о наводним кршењима људских права директно упућују Суду. У већини случајева Суд суди у већу од седам судија и одлучује о прихватљивости и меритуму случајева, а ако је потребно предузима и истрагу. Осим тога, Суд ставља на располагању странкама и пријатељско поравнање. У року од три месеца од дана доношења пресуде Већа, свака странка у случају може, у изузетним случајевима (озбиљна питања која се тичу тумачења или примене Конвенције или протокола уз Конвенцију, или озбиљна питања од општег значаја) да захтева да се предмет изнесе пред Велико веће Суда. Уколико захтев буде прихваћен, следи пресуда Великог већа која је коначна. Пресуде Већа постају правоснажне када странке изјаве да неће захтевати да се предмет изнесе пред Велико веће, или када не поднесу никакав захтев три месеца након доношења пресуде, односно ако поднесу такав захтев, а одбор Већа одбије разматрање тог захтева. Странке у случајевима пред Судом имају обавезу да се придржавају и да предузму све неопходне мере како би се ускладиле са пресудама Суда. Комитет министара врши надзор над извршењем пресуда, а Генерални секретар може захтевати да се обезбеди објашњење о начину на којем домаћи закони странака обезбеђују ефикасну примену Конвенције.<sup>238</sup> На тај начин је у европском правном поретку успостављен међународни систем заштите људских права, а сам развој Европске конвенције о људским правима еволуирао је у Европску повељу о основним правима, која утврђује низ грађанских, политичких, економских и социјалних права свих грађана ЕУ.

Остали механизми Савета Европе који имају активну улогу у борби против дискриминације су: Комитет министара, Парламентарна скупштина, Конгрес локалних и регионалних власти и Секретаријат Савета Европе, на челу са Генералним секретаром. Највећи део активности ових тела су неформални, укључујући активности као што су ширење информација у облику смерница, препорука, евиденција најбољих пракси итд. Ова тела редовно одржавају

---

људска права, основане 1954. године, Европског суда за људска права из 1959. године и Комитета министара Савета Европе. До ступања на снагу Протокола бр. 11 Суд и Комисија су одржавали ограничени број расправа у току године. Међутим, ова пракса је прекинута успостављањем сталног заседања Суда. Опширније, вид. Љ. Д. Фрчкоски, *op.cit.*, стр. 194-197.

<sup>238</sup> Council of Europe, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Summary. Доступно на: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/005.htm>, 21. фебруар 2015.

састанке, конференције и радионице о темама које су повезане са недискриминацијом. Посебну пажњу у борби против дискриминације на нивоу Савета Европе заслужује и Европска комисија против расизма и нетолеранције (ЕКРИ), која је до сада усвојила укупно 15 препорука о општој политици.

#### **4.1.1. Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода**

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (у даљем тексту: Европска конвенција о људским правима) усвојена је 4. новембра 1950. године у Риму, од стране тадашњих дванаест држава чланица Савета Европе, а ступила је на снагу 3. септембра 1953. године. Конвенција је ратификована од стране свих 47 држава чланица Савета Европе.<sup>239</sup> Ова Конвенција представља први међународни инструмент којим су се суверене државе правно обавезале да свакоме у оквиру своје јурисдикције омогуће целокупни спектар људских права и основних слобода. Још више, оне су се сагласиле да успоставе „*супранационални контролни систем*“ ради обезбеђивања поштовања њихових обавеза. Стога, појединац је ушао у област која је до тада била искључиво резервисана за суверене државе.<sup>240</sup> Други значајан аспект Конвенције је могућност обезбеђивања спољне гаранције грађанима ЕУ да ће њихова права бити ефикасно заштићена као додатак заштити права коју пружа ЕУ, упркос чињеници да је Конвенција на снази у свим државама чланицама ЕУ и да их обавезује чак и у ситуацијама у којима примењују право ЕУ. Ово питање је разматрано још од давних 1970-тих година, али је постало правна обавеза када је Лисабонски споразум ступио на снагу, дана 1. децембра 2009. године.<sup>241</sup> Наиме, иницијатива је била да Европска конвенција о људским правима постане део основних начела права ЕУ, које иначе спроводи Европски суд правде, као део свог задатка да обезбеди да се право ЕУ поштује приликом примене Уговора. На тај начин би судска пракса Европског суда за људска права из области недискриминације могла и те како да утиче на положај Европског суда правде у

<sup>239</sup> Вид. Европска конвенција о људским правима (1950).

<sup>240</sup> Љ. Д. Фрчкоски, *op.cit.*, стр. 181-182.

<sup>241</sup> Институт за међународну политику и привреду, *Европско законодавство*, Година XIV, бр. 52-53, Београд 2015, стр. 378.

погледу његовог тумачења инструмената ЕУ. Током преговора очекивало се да ће приступање ЕУ Европској конвенцији о људским правима додатно повећати ову тенденцију, јер ће резултат приступања бити директна примена Европске конвенције о људским правима у правном поретку ЕУ. Једно од полазишта таквог тумачења је било да ће приступање утицати на односе између Европског суда правде и Европског суда за људска права, али неће значајно променити улогу Суда правде у гарантовању права и слободе предвиђених у Конвенцији. Међутим, до званичног приступања није дошло јер је Европски суд правде, 18. децембра 2014. године, донео одлуку да Нацрт споразум о приступању ЕУ Европској конвенцији о људским правима није компатибилан са правом ЕУ.<sup>242</sup> Ова одлука представља снажан ударац напорима да ЕУ приступи Конвенцији, као што захтева Лисабонски уговор.<sup>243</sup> Међутим, иако до званичног приступања није дошло, државе чланице ЕУ могу бити и до сада су биле појединачно одговорне у Стразбуру за примену одлука усвојених на нивоу ЕУ. Осим тога Лисабонски уговор је обезбедио ЕУ са Европском повељом о основним правима, чија примена је под надзором Европског суда правде, који се бави растућим бројем случајева у вези са основним правима у државама чланицама ЕУ. Приступањем ЕУ Конвенцији очекује се да се одговори таквим питањима и да се створи јединствен, свеобухватан и кохерентан правни оквир за заштиту људских права широм континента.

---

<sup>242</sup> Суд је истакао да приступ усвојен у Нацрту споразума, који има за циљ да третира ЕУ као државу чланицу и да јој се у сваком погледу да идентична улога са улогом сваке државе потписнице Конвенције, занемарује унутрашњу природу ЕУ и да ће приступање пореметити равнотежу ЕУ и угрозити аутономију права ЕУ. Осим тога, Суд је приметно да Протокол бр. 16 уз Европску конвенцију о људским правима дозвољава највишим судовима свих држава чланица да затраже од Европског суда за људска права саветодавна мишљења по питањима која се односе на тумачење или примену права и слобода загарантованих у Конвенцији. С обзиром да ће у случају приступања, Европска конвенција о људским правима представљати саставни део права ЕУ, механизам успостављен Протоколом бр. 16 могао би да утиче на аутономију и ефикасност прелиминарно одлучујуће процедуре прописане Уговором о функционисању Европске уније (FEU Treaty), посебно када права загарантована Европском повељом о основним правима одговарају правима загарантованим Европском конвенцијом о људским правима. Вид. Court of Justice of the European Union, *The Court of Justice delivers its opinion on the draft agreement on the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and identifies problems with regard to its compatibility with EU law*, Opinion 2/13, Press Release No 180/14, Luxembourg 2014;

<sup>243</sup> Christa Tobler, *The Lisbon Treaty*, Europa Institute of Leiden University, Law Faculty The Netherlands, 2008, p. 11.



#### 4.1.1.1.           Анализа члана 14 Европске конвенције о људским правима

Европска конвенција о људским правима усвојена је под великим утицајем Универзалне декларације о људским правима. С обзиром да је усвојена у много ранијој фази, само две године након усвајања УДЉП, Конвенција посвећује мање пажње принципу једнакости и недискриминације. Иако гарантује цео спектар основних људских права и слобода ова Конвенција не изражава идеју једнакости пред законом јер су њени аутори сматрали да је то превише очигледно да би се споменуло.<sup>244</sup> Главна одредба која предвиђа забрану дискриминације у уживању права и слобода предвиђених у Конвенцији је члан 14 – „уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији обезбеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус.“ Из формулације овог члана произилази да је у питању одредба деривативне једнакости: „само уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији обезбеђује се без дискриминације“. То значи да се не може поднети нити један захтев на основу неједнаког третмана, осим у вези са правима наведених у Конвенцији.<sup>245</sup> Ограничена и зависна природа члана 14 Европске конвенције о људским правима, допуњена је општијом гаранцијом једнакости у Протоколу бр. 12 уз Европску конвенцију о људским правима. Члан 1, став 1 Протокола бр. 12 предвиђа да се „уживање сваког права које закон предвиђа мора обезбедити без дискриминације по било ком основу, као што је пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус.“ Члан 1, став 2 Протокола бр. 12 наводи да „нико неће бити дискриминисан од стране било ког органа јавне власти ни по којем основу.“ То значи да је дискриминација забрањена не само у погледу уживања права загарантованих Конвенцијом, већ и у погледу уживања законом загарантованих права. Неки аутори, као што је професор Фредман, иду даље у

<sup>244</sup> Paul Sieghart, *The lawful rights of mankind*, 1985, p. 134. Наведено према: *Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law*, *op.cit.*, p.18.

<sup>245</sup> *Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law*, *op.cit.*, p. 19.

својој констатацији наводећи да „право на једнакост настаје чак и ако није посебно загарантовано, јер се исто може утврдити из дужности која је наметнута органима јавне власти. На пример, законска обавеза да се обезбеди образовање за децу школског узраста, или да се удоме бескућници, без посебног гарантовања индивидуалних права, подразумева и обавезу недискриминације.“<sup>246</sup> Забрана дискриминације која произилази из члана 14 Европске конвенције о људским правима има три карактеристике: 1) члан 14 Европске конвенције о људским правима, као и члан 1 Протокола број 12 уз ову Конвенцију, садржи неисцрпну листу забрањених основа дискриминације; 2) судска пракса, у вези са применом члана 14 Европске конвенције о људским правима, препознаје у ограниченом обиму разлику између „сумњивих“ и „несумњивих“ основа дискриминације; и 3) судска пракса препознаје забрану директне и индиректне дискриминације.<sup>247</sup>

#### **4.1.1.1.1. Забрањени основи дискриминације**

Члан 14 Европске конвенције о људским правима, као и члан 1 Протокола број 12 уз Европску конвенцију о људским правима, забрањује дискриминацију у уживању права и слобода предвиђених у Конвенцији „по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус.“ То значи да је листа забрањених основа у Конвенцији и Протоколу неисцрпна, а примена члана 14 Европске конвенције о људским правима знатно шира, укључујући заштиту од дискриминације на основу сексуалне оријентације, промене пола након операције, рођења ван брака и сл.<sup>248</sup> Сагласно члану 14 сваки критеријум диференцијације може потенцијално бити предмет разматрања, без обзира на то да ли је тај критеријум традиционално био на листи забрањених основа дискриминације у међународном праву људских права или не. На пример, Европски суд за људска права је 2005. године заузео став да у односу на дечји додатак не постоје довољни разлози који оправдавају разлику у третману између странаца који су поседовали сталне боравишне дозволе и оних који нису поседовали такве дозволе, иако овај критеријум није

<sup>246</sup> Sandra Fredman, *Discrimination Law*, Oxford University Press Publishing House, Oxford 2001, p. 52.

<sup>247</sup> O. de Schutter, *op.cit.*, p. 14.

<sup>248</sup> *Ibid.*, p. 15.

традиционално сматран сумњивим основом дискриминације и исти се може наћи у основама имиграционог права.<sup>249</sup>

#### **4.1.1.1.2. Хиерархија „сумњивих“ и „несумњивих“ основа дискриминације у судској пракси Европског суда за људска права**

Према судској пракси Европског суда за људска права дискриминација у смислу члана 14 Европске конвенције о људским правима постоји: 1) када је у питању различит третман лица у аналогним или релевантно сличним ситуацијама; и 2) када та разлика у третману нема објективно и разумно оправдање. Објективно и разумно оправдање постоји уколико је у питању мера која има легитиман циљ и постоји „разуман однос пропорционалности између употребљених средстава и циља који се жели постићи.“<sup>250</sup> То значи да Европска конвенција не сматра свако разликовање дискриминацијом.<sup>251</sup> На тај начин испитивање поднетих представки ради дискриминације захтева двоструку анализу: прво, *фокусирање на циљ чијем се остварењу тежило*; и друго, *фокусирање на однос између оспорене разлике у третману и реализације тог циља*.

Из праксе Европског суда за људска права произилази да Суд прави разлику између „сумњивих“ и „несумњивих“ основа дискриминације, између којих постоји извесна хиерархија. У већини случајева, разлика у третману може проћи тест недискриминације уколико се тежи остварењу легитимног циља путем представљања разумног односа пропорционалности с тим циљем. Међутим, уколико је у питању различит третман заснован на „сумњивом“ основу дискриминације, Европски суд за људска права захтева већи степен контроле и „веома јаке разлоге“ како би се оправдало разликовање у поступању и довело до остварења легитимног циља. Суд сматра да је поље слободне процене државе

---

<sup>249</sup> *Ibid.*

<sup>250</sup> Cătălina-Adriana Ivănuș, „Prohibition of gender discrimination in some international regulations“, *AGORA International Journal of Juridical Sciences*, No. 1, 2014, p. 61.

<sup>251</sup> У случају *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. The United Kingdom*, суд је навео да различито поступање представља дискриминацију уколико „не постоји објективно и разумно оправдање“ т.ј. уколико се не тежи „легитимном циљу“, или уколико не постоји „разуман однос пропорционалности између употребљених средстава и циља који се жели постићи.“ Вид. *The European Court of Human Rights (ECtHR), Abdulaziz, Cabales, and Balkandali v UK*, Application nos. 9214/80; 9473/81; 9474/81, 28 May 1985.

уско у ситуацијама у којима је разлика у третману заснована на „сумњивом“ основу и да у таквим ситуацијама принцип пропорционалности не само што захтева да изабрана мера буде подобна за остваривање циља чијем се остварењу тежило, већ мора показати да је то неопходно у датим околностима. Иако је неспорно да поједини основи разликовања захтевају посебно јака оправдања од стране државе, ипак није лако приказати хиерархију „несумњивих“ и „сумњивих“ основа дискриминације. Осим тога, не постоји веза између експлицитног утврђивања одређеног критеријума из члана 14 Европске конвенције о људским правима или члана 1 Протокола број 12 уз ову Конвенцију и питања да ли се тај критериум третира као „сумњив“ или не. На пример, иако је „имовина“ наведена у члану 14 Европске конвенције о људским правима или члану 1 Протокола број 12 уз ову Конвенцију, она представља критеријум на коме се често ослањају националне власти у области опорезивања или социјалног осигурања, односно у областима у којима државе уговорнице имају широко поље слободне процене. Обрнуто, „рођење ван брака“, иако није споменуто у члану 14 Европске конвенције о људским правима, у принципу, сматра се „сумњивим“ основом дискриминације. То значи да свака разлика у третману која је заснована на основу „рођења ван брака“ мора бити оправдана „веома јаким разлозима.“ Други „сумњиви“ основи дискриминације су раса и етничко порекло, пол, сексуална оријентација, а од недавно и националност. С друге стране, вероисповест и инвалидитет у принципу не сматрају се „сумњивим“ основама дискриминације.<sup>252</sup> Суд је признао да су „веома јаки разлози“ довољно моћни да оправдају чак и разлике у третману на основу „сумњивих“ основа дискриминације. На пример, Суд прихвата да је заштита породице у традиционалном смислу, у принципу, „јак и легитиман разлог“ који би могао оправдати разлику у поступању на основу хомо или хетеросексуалне природе односа, под условом да је та разлика у третману неопходна за заштиту традиционалног схватања породице. Често се сматра да је националност „сумњив“ основ разликовања. Међутим, било која разлика у третману заснована искључиво на основу националности биће дозвољена под условом да су обезбеђени „посебно јаки разлози.“ Осим тога, Суд не сматра да су дискриминаторни они прописи који искључују странце из одређених позиција

---

<sup>252</sup> O. de Schutter, *op.cit.*, pp. 15-16.

због повезаности тих позиција са јавним интересом. Ипак, разлика у третману по основу расе или етничког порекла представља изузетак. У својој новијој судској пракси Европски суд за људска права истиче да је расна дискриминација посебно необична врста дискриминације која, имајући у виду њене погубне последице, захтева посебну будност и енергичну реакцију власти. На тај начин, власти морају да користе сва расположива средства за борбу против расизма, јачајући визију демократије у друштву у којем се различитост не доживљава као претња, већ као извор богатства. У случају *Timishev v. Russia*, представке бр. 55762/00 и 55974/00, од 13. децембра 2005. године, чеченски адвокат није добио одборење за прелаз административне границе, на основу усмене инструкције Министарства унутрашњих послова Републике Кабардино - Балкарија да Република не прима лица чеченског етничког порекла. Држава је тврдила да је подносилац представке покушао да добије приоритетни третман када је прелазео границу и да му је због тога онемогућен улазак. Другим речима, држава је различито третирали лица чеченског и нечеченског порекла. Подносилац представке је тврдио да му је онемогућен улазак због тога што је чеченског етничког порекла, односно због тога што држава прави разлику у уживању слободе кретања између лица чеченског и нечеченског порекла. Суд није закључио да је тврдња коју је изнела држава кредибилна, па је стога закључио да је подносилац представке био у истој ситуацији у којој су били и остали који су прелазили границу, што значо да је требало да буде третиран на сличан начин. Суд је додао да „нити један облик различитог поступања који искључиво или у одлучујућој мери почива на етничком пореклу није објективно оправдан у модерном демократском друштву које се заснива на принципима плурализма и поштовања различитих култура.“ На крају, Суд је закључио да је подносилац представке био жртва дискриминације јер је његово право на слободу кретања било ограничено „само на основу његовог етничког порекла.“ Чини се да је Суд наметнуо *апсолутну забрану* сваке разлике у третману на основу расе или етничког порекла, без могућности оправдања такве разлике. То је посебно важно јер Препорука бр. 7 Европске комисије против расизма и нетолеранције (ЕКРИ) у погледу опште политике о националним законима за борбу против расизма и расне дискриминације из 2002. године не иде далеко у дефинирању директне расне дискриминације као „свако различито

поступање на основу расе, боје коже, језика, вероисповести, националности или националног или етничког порекла које нема никакво објективно и разумно оправдање“, формулација која очигледно оставља отворену могућност оправдавања разлике у третману на основу расе или етничког порекла.<sup>253</sup> За разлику од ЕКРИ-а, Европски суд за људска права сматра да су разлике у третману на основу расе и етничког порекла предмет *апсолутне забране*. Ипак, постоји један изузетак који омогућава усвајање одређених корективних мера ради побољшања стања појединих угрожених група или ради обезбеђења одговарајуће заступљености различитих етничких група у одређеним контекстима. Суд је навео да члан 14 Европске конвенције о људским правима не забрањује да стране уговорнице различито третирају групе како би се исправила фактичка неједнакост између њих. У одређеним околностима, неуспех да се исправи фактичка неједнакост кроз различит третман, без објективног и разумног оправдања, може довести до кршења члана 14. У случају *Oršus and Others v. Croatia* из 2010. године, који се односи на услове под којима су ромска деца *de facto* сегрегирани у образовању, Суд је заузео став да привремени премештај деце у посебном одељењу на основу тога што немају адекватно познавање хрватског језика, није аутоматски у супротности са чланом 14 Европске конвенције о људским правима, и да је та мера оправдана. Међутим, када је та мера несразмерна или, као у овом случају, искључива, она утиче на припаднике одређене етничке групе, потребно је преузети специфичне мере заштите, односно јемства. Иако је признао да хрватске власти улажу напоре да обезбеде школовање ромској деци, Суд је закључио да у предметном времену нису постојала одговарајућа јемства и мере заштите које би обезбедиле довољну бригу за специјалне потребе подносилаца представке као припадника једне групе у неповољном положају. Сходно томе, повремено распоређивање подносилаца представке у одељења намењена искључиво Ромима током њиховог школовања у основној школи није било оправдано, чиме је био прекршен члан 14 Европске конвенције о људским правима у вези са чланом 2 Протокола бр. 1 уз ову Конвенцију.<sup>254</sup>

---

<sup>253</sup> *Ibid.*, pp. 17-19.

<sup>254</sup> The European Court of Human Rights (ECtHR), *Oršus and Others v. Croatia*, Application no. 15766/03, 16 March 2010.

Да ли ће, у принципу, нека разлика у третману која се спроводи у оквиру одређене области на основу одређеног основа бити сумњива или не питање је еволуције времена. На пример, од 1960. па све до 1980. године променио се третман пола и сексуалне оријентације, крајем 1970-их променио се и поглед на „рођење ван брака“, националност је 1990-их изгубила изглед легитимности, иако се чинило да га има, док транссексуалност расте у хиерархији сумњивих основа дискриминације након закључка Европског суда за људска права да одбијање да се призна нови родни идентитет транссексуалаца представља повреду права на поштовање приватног живота (члан 8). Осим тога, и узраст и инвалидитет убрзано расту у хиерархији забрањених основа.<sup>255</sup> С обзиром да је Европска конвенција о људским правима инструмент који се стално развија, те да је у више предмета Европски суд за људска права истицао да ипак мора водити рачуна о промени услова у државама уговорницама те реаговати, на сваки настали консензус у погледу промена стандарда заштите људских права које је потребно остварити, вероватно је да ће се листа забрањених основа дискриминације и у будућности ширити.<sup>256</sup> Осим тога, важно је напоменути да Конвенција не дефинише поједине основе забране дискриминације, већ је то препуштено судској пракси Европског суда за људска права, који се позива на међународне документе из области заштите људских права и препоруке тела која врше надзор над применом тих међународних инструмената.<sup>257</sup>

#### **4.1.1.1.3. Облици дискриминације према судској пракси Европског суда за људска права**

У судској пракси Европског суда за људска права постоји разлика између директне и индиректне дискриминације. Директна дискриминација постоји у случају када се одређене категорије лица третирају различито, а тај различит третман нема објективно и разумно оправдање, било зато што се не тежи легитимном циљу или зато што не постоји разуман однос пропорционалности између употребљених/коришћених средстава и циља чијем се остварењу тежило.

<sup>255</sup> O. de Schutter, *op.cit.*, pp. 19-20.

<sup>256</sup> Ivica Crnić *et al.*, *Primjena antidiskriminacijskog zakonodavstva u praksi*, Centar za mirovne studije, Zagreb 2011, стр. 20.

<sup>257</sup> *Ibid.*

Индијектна дискриминација манифестује се у три различита облика: а) у случају када је пропис или пракса, без обзира што на први поглед ствара разлику у третману, посебно неповољан/а за припаднике одређене категорије, и ако тај пропис или пракса није објективно и разумно оправдан/а; б) у случају када се примењује нека општа мера која непропорционално утиче на велики број припадника одређене категорије, осим када је та мера објективно и разумно оправдана (различит утицај дискриминације); и в) у случају када аутор опште мере, без објективног и разумног оправдања, није успео да различито третира одређену особу или категорију, правећи изузетак од примене општег правила.<sup>258</sup> У циљу јачања заштите од дискриминације према члану 14 Европске конвенције о људским правима, Европски суд за људска права је у последњих неколико година отишао корак даље по питању забране директне дискриминације. Међутим, његова судска пракса по питању различитих облика индијектне дискриминације је и даље слабо развијена. С обзиром да је у пракси овог Суда већ дуже време било познато да су случајеви директне дискриминације забрањени, поставило се питање да ли уопште члан 14 обухвата случајеве индијектне дискриминације. Ова неизвесност је напослетку решена у бројним случајевима Европског суда за људска права.<sup>259</sup>

У случају *Thlimmenos v. Greece*, представка бр. 34369/97 од 6. априла 2000. године, Европски суд за људска права је проширио своју праксу како би се утврдило кршење члана 14 Европске конвенције о људским правима због немогућности да се дође до ефикасног прилагођавања у циљу задовољавања специфичних потреба појединих категорија лица. Подносилац представке је Јеховин сведок, који је био осуђен за кривично дело непослушности, јер је одбио да изврши наредбу да служи војни рок у униформи из верских уверења. Касније је грчком Институту овлашћених рачуновођа поднео захтев за именовање у звање овлашћеног рачуновође, међутим његов захтев је одбијен јер је претходно био осуђен за тешко кривично дело, иако је положио релевантни јавни квалификациони испит. Подносилац представке је тврдио да одбијање власти да га именују у звање овлашћеног рачуновође због тога што је био осуђен за

---

<sup>258</sup> O. de Schutter, *op.cit.*, p. 23.

<sup>259</sup> I. Crnić *et al.*, *op.cit.*, стр. 26.



кривично дело непослушности, и то из верских уверења, представља кршење члана 9 и 14 Европске конвенције о људским правима. Осим тога, подносилац представке је тврдио да поступак који је тим поводом покренуо пред Врховним управним судом није био вођен у складу са чланом 6, став 1 Конвенције. У писаним напоменама које је поднео одговарајући на примедбе грчке владе о прихватљивости представке и о суштини спора, он се такође жалио да је прекршен члан 1 Протокола бр. 1. У вези са наводним кршењем члана 14 Европске конвенције о људским правима Суд је приметио да се подносилац представке не жали због дистинкције коју правила у вези са приступом професији праве између осуђених лица и оних лица која никада нису била осуђена, већ због чињенице да у примени релевантног закона није направљена никаква разлика између лица која су осуђена за кривична дела почињена искључиво због њихових верских уверења и лица која су била осуђена због других кривичних дела. Осим тога, подносилац представке се позвао на члан 14 у вези са чланом 9 Конвенције, а Суд је потврдио да његова притужба треба бити размотрена по том основу. Наиме, Суд је подсетио да члан 14 не постоји независно, сам за себе, будући да он има ефекта искључиво у односу на права и слободе који су зајемчени другим субстанцијалним одредбама Конвенције и протокола уз њу. Међутим примена члана 14 не претпоставља кршење једне или више таквих одредаба и у том смислу она јесте аутономна. Да би члан 14 био применљив довољно је да чињенице везане за неки случај спадају у поље неке друге субстанцијалне одредбе Конвенције и протокола уз њу. Суд је приметио да због тога што је подносиоц представке имао статус лица које је осуђивано, он је третиран другачије од осталих лица која су се пријавила за то звање. Суд сматра да таква разлика у третману, уобичајено, не спада у опсег члана 14 у оној мери у којој се то односи на приступ одређеној професији, будући да право на слободу професије није зајамчено Конвенцијом. Суд је досад сматрао да се право које проистиче из члана 14 крши онда када државе уговорнице различито третирају лица која се налазе у аналогним ситуацијама, а да притом не наведу објективна и разумна оправдања. Међутим, Суд сматра да то није једини аспект забране дискриминације из члана 14. Право на уживање права и слобода предвиђених у Конвенцији без дискриминације прекршено је и онда када државе уговорнице без објективног и

разумног оправдања не третирају различито људе који се налазе у битно различитим ситуацијама. По питању да ли је у овом случају био поштован члан 14 Суд је, у складу са својим обичајним правом, морао да испита да ли је било учињено у легитимну сврху то што овај подносилац представке није био третиран различито од других лица претходно осуђених за тешка кривична дела. Ако јесте, онда је Суд морао да испита да ли је постојао оправдани однос пропорционалности између употребљених средстава и циља чијем се остварењу тежило. Након разматрања свих околности случаја Суд је истакао да државе уговорнице у начелу имају легитимни интерес да неке од починилаца кривичних дела искључе из професије овлашћеног рачуновође. Суд је такође истакао да, за разлику од других осуда за тешка кривична дела, судска осуда због тога што је неко лице из верских или филозофских разлога одбило да обуче униформу не може да подразумева непоштовање нити моралну изопаченост која би, вероватно, подрила способност извршиоца кривичног дела да се том професијом бави. Према томе, није оправдано то што је подносилац представке искључен по основу неподобности за посао. Суд је узео у обзир тврдњу државе да лица која одбијају да служе својој земљи морају бити сразмерно кажњена. Међутим, Суд је исто тако приметио да је подносилац представке издржао казну затвора због тога што је одбио да понесе војну униформу. У таквим околностима, Суд сматра да је увођење нове санкције подносиоцу представке несразмерно. Из тога следи закључак да искључење подносиоца представке из професије овлашћеног рачуновође није било израз тежње легитимном циљу. Услед тога, Суд је закључио да није постојало никакво објективно ни разумно оправдање да овај подносилац представке не буде третиран различито од осталих лица која су била осуђена за тешко кривично дело. Из тих разлога, Суд је утврдио да је био прекршен члан 14 у вези са чланом 9 Европске конвенције о људским правима.<sup>260</sup>

Проширено образложење у вези са применом члана 14 Европске конвенције о људским правима које је Европски суд за људска права дао у случају *Thlimmenos v. Greece*, може се видети и у пресуди Суда у случају *Glor v. Switzerland*, представка бр. 13444/04, од 30. априла 2009. године. Ово је први

---

<sup>260</sup> The European Court of Human Rights (ECtHR), *Thlimmenos v. Greece*, Application no. 34369/97, 6 April 2000.

случај у којем је Европски суд за људска права применио члан 14 Европске конвенције о људским правима ради дискриминације по основу инвалидитета. Суд је сматрао да је Швајцарска незаконито дискриминисала господина Глора (подносиоца представке) и прекршила његова права на основу члана 14, а у вези са чланом 8 Конвенције (право на приватни и породични живот).<sup>261</sup> Господин Глор је особа са дијабетесом који је био спречен да испуни своју војну обавезу, ради свог здравственог стања, јер је са медицинског аспекта било утврђено да је неподобан за војну службу. Према швајцарским властима, забраном војне, подносилац представке не може да обавља ни алтернативну цивилну службу. Уместо тога, он је био дужан да плати порез због изузимања из војне обавезе. Ова мера је имала за циљ да створи једнакост између оних који јесу и оних који нису испунили војну обавезу. С обзиром да дијабетес господина Глора није био довољно јак, он није могао да буде ослобођен од плаћања пореза, јер према швајцарским властима само људи са тешким инвалидитетом могу бити изузети од таквог плаћања. Позивајући се на члан 14, а у вези са чланом 8 Конвенције, господин Глор је тврдио да је био жртва дискриминације на основу своје инвалидности, јер му је било забрањено да испуни своју војну обавезу, а при том је био и дужан да плати порез, јер је било утврђено да његов инвалидитет није довољно јак да би био ослобођен од плаћања. Након разматрања свих околности случаја, Суд је утврдио да је дошло до кршења члана 14 у вези са чланом 8 Конвенције и осудио швајцарске власти због пропуста да обезбеде разумно прилагођавање за господина Глора и пронађу решење које би одговарало његовим индивидуалним околностима. Суд је узео у обзир чињеницу да је било могуће обезбедити разумно прилагођавање, нпр. постављањем господина Глора на неку од позиција у оружаним снагама које захтевају мањи физички напор особа са инвалидитетом. Потенцирајући неуспех швајцарских власти, Суд је указао на законодавства других земаља која пружају могућност запошљавања особа са инвалидитетом на позицијама прилагодљивим особама са инвалидитетом и професионалним вештинама тих особа.<sup>262</sup> Из проширеног образложења Суда у

---

<sup>261</sup> The European Court of Human Rights (ECtHR), *Glor v. Switzerland*, Application no. 13444/04, 30 April 2009.

<sup>262</sup> O. de Schutter, *op.cit.*, pp. 24-25.

овом случају, произилази да Европски суд за људска права ефикасно примењује концепт „разумног прилагођавања.“

Европски суд за људска права подразумева забрану индиректне дискриминације у смислу члана 14 Европске конвенције о људским правима и у другим случајевима, као што су: *D.H. and Others v. the Czech Republic*, представка бр. 57325/00 од 13. новембра 2007. године и *Oršuš i drugi protiv Hrvatske*, представка бр. 15766/03 од 16. марта 2010. године.

Случај *D.H. and Others v. the Czech Republic* тиче се 18 ромских ученика из региона Острава, Чешка, који су током 1996. и 1999. године били смештени у специјалне школе за децу са потешкоћама у учењу, где су добијали инфериорни ниво образовања. Они су 18. априла 2000. године, преко Европског центра за права Рома, поднели представку Европском суду за људска права, тврдећи да су били дискриминисани у погледу уживања права на образовање на основу њиховог расног или етничког порекла, односно да је њихов третман представљао дискриминацију на основу члана 14 Конвенције, а у вези са чланом 2 Протокола бр. 1 уз Конвенцију. Иако су подносиоци представке навели озбиљне аргументе, Веће суда је донело пресуду којом је утврдило да није било кршења члана 14 Конвенције у вези са чланом 2 Протокола бр. 1. Веће је потврдило да чешка Влада није успоставила систем специјалних школа искључиво за ромску децу и да су у тим школама учињени значајни напори да се помогне одређеним категоријама ученика да се стекну са основним образовањем. Осим тога, Веће је приметило да се правила о положају деце у специјалним школама не односе на етничко порекло ученика, већ да теже легитимном циљу прилагођавања образовног система потребама, способностима и инвалидитетом деце. На основу тога, а у складу са чланом 43 Европске конвенције о људским правима, подносиоци представке су поднели жалбу Великом већу, које је одлучило у њихову корист, наводећи да су подносиоци представке претрпели дискриминацију, јер им је било ускраћено право на образовање. Ова пресуда има посебну важност у судској пракси Европског суда за људска права, јер је истом по први пут установљена повреда члана 14 Европске конвенције о људским правима због расне дискриминације у одређеној сфери јавног живота (конкретно, у јавној основној школи). Суд је

нагласио да се Конвенција не бави само посебним актима дискриминације, већ и систематском праксом негирања уживања права припадника расних или етничких група. Суд је, такође, појаснио да је расна сегрегација у супротности са чланом 14 Европске конвенције о људским правима и нагласио да Чешка није једина земља која поставља дискриминаторске баријере у образовању Рома, већ да се ради о широко распрострањеном проблему европских земаља. Из праксе Европског суда за људска права произилази да су ромска деца систематски издвајана у специјалне школе на основу њиховог расног или етничког идентитета, а не на основу њихових интелектуалних капацитета. Ова пресуда заслужује пажњу и зато што је успела да унифицира принципе недискриминације широм Европе, односно да усклади праксу Европског суда за људска права у вези са применом члана 14 Европске конвенције о људским правима са принципима забране дискриминације у оквиру права ЕУ. Посебно је важно нагласити да је Европски суд за људска права појаснио концепт индиректне дискриминације наводећи да *„разлика у третману може бити у облику несразмерно предрасудних ефеката опште политике или мере која, иако формулисана неутралним терминима, дискриминише расну или етничку групу.“* У складу са директивама Савета 97/80/ЕЗ и 2000/43/ЕЗ и дефиницијом Препоруке бр. 7 ЕКРИ-а, у погледу опште политике о националним законима за борбу против расизма и расне дискриминације, Суд је прихватио да таква ситуација може представљати *„индиректну дискриминацију.“* Иако је формулација појединих законских одредби неутрална, њихова примена на расно непропорционалан начин без оправдања ставља припаднике одређене расне или етничке групе у неповољан положај који се може третирати дискриминацијом. Када је у питању процена утицаја мере или праксе на појединца или групу, Суд сматра да употреба статистике може бити релевантан доказ индиректне дискриминације. Међутим, Суд је истовремено потврдио да статистика није предуслов за утврђивање индиректне дискриминације. По питању дискриминаторне намере, Велико веће сматра да у образовној сфери, као што је случај са предметима који се тичу запошљавања или пружања услуга (*Nachova and Others v Bulgaria*, представке бр. 43577/98 и 43579/98, од 6. јула 2005. године), није неопходно доказивање дискриминаторне намере од стране надлежних органа. То значи да различит третман без

објективног и разумног оправдања доводи до кршења члана 14 Европске конвенције о људским правима, чак и у одсутву дискриминаторне намере. Да би се обезбедила ефикасна заштита од дискриминације, не треба примењивати строга правила доказивања у случајевима наводне индиректне дискриминације. У случају када подносилац представке тврди да индиректна дискриминација успоставља обориву претпоставку (*rebuttable presumption*), тако што је ефекат мере или праксе дискриминаторан, Суд наводи да се терет доказивања преноси на тужену државу која мора да докаже да разлика у третману није дискриминаторна. (Вид. *Nachova and Others v Bulgaria*). Имајући у виду фундаменталну важност забране расне дискриминације, Велико веће сматра да се не може прихватити ниједно одрицање права да се не буде предмет расне дискриминације. На крају, важно је напоменути да је Суд у овом предмету потврдио да су „Роми постали специфична врста рањиве мањине која се налази у неповољном положају.“<sup>263</sup>

Имајући у виду богату судску праксу Европског суда за људска права, данас са сигурношћу можемо закључити да је у пракси овог Суда позната не само директна, већ и индиректна дискриминација.

#### **4.1.1.1.4. Олакшање терета доказивања према судској пракси Европског суда за људска права**

Под утицајем права ЕУ, а на основу ставова других тела Савета Европе или уговорних тела за људска права УН-а, Европски суд за људска права признаје да у последњих неколико година постоје потешкоће у процесу доказивања дискриминације и да је неопходно олакшати то доказивање, посебно у случајевима када државни органи не успевају да адекватно истраже случајеве наводне дискриминације. У одређеним околностима „у којима се догађаји у потпуности или великим делом ослањају на чињенице познате властима (...) може се сматрати да терет доказивања почива на властима које морају пружити задовољавајуће и уверљиво објашњење.“<sup>264</sup> Иако из праксе Европског суда за

<sup>263</sup> The European Court of Human Rights (ECtHR), *D.H. and Others v. the Czech Republic*, Application no. 57325/00, 13 November 2007.

<sup>264</sup> Izabel Roriv, *Dokazivanje slučajeve diskriminacije: Uloga situacionog testiranja*, Center for Equal Rights and Migration Policy Group, Regionalni centar za manjine, Beograd 2009, стр. 29-30.

људска права произилази да поуздане и суштинске статистике могу бити релевантан доказ за утврђивање дискриминације, Суд је истовремено потврдио да за ту сврху нису довољне само статистике.

У случају *Nachova and Others v Bulgaria*, Суд се суочио са убиством ненаоружаних дезертера ромског порекла, господина Ангелова и господина Петкова од стране чланова бугарске војне полиције након чега је уследио изостанак ефикасне истраге. Предмет је проистекао из две представке (бр. 43577/98 и 43579/98) против Бугарске поднете Европској комисији за људска права 15. маја 1998. године од стране четири члана породица убијених младића. Подносиоци представке су тврдили да је убиством њихових рођака прекршен члан 2 Европске конвенције о људским правима, док су изостанком ефикасне истраге прекршени чланови 2 и 13 Конвенције. Осим тога, подносиоци представке су навели да тужена држава није испунила своју законску обавезу да заштити право на живот господина Ангелова и господина Петкова, што је у супротности са чланом 2 Конвенције, као и да су спорни догађаји били резултат дискриминаторних ставова према особама ромског порекла, чиме је прекршен члан 14 у вези са чланом 2 Конвенције. Представке су прослеђене Суду 1. новембра 1998. године, када је ступио на снагу Протокол бр. 11 уз Европску конвенцију о људским правима. У првој пресуди од 26. фебруара 2004. године, Веће је једногласно закључило да је дошло до повреде чланова 2 и 14 Конвенције, и да се не може посебно покренути питање повреде члана 13. У складу са чланом 2 Конвенције, Веће је утврдило да је тужена држава одговорна за лишавање живота господина Ангелова и господина Петкова, који нису били наоружани и који ни на који начин нису представљали претњу по лица која их хапсе или по неко друго лице. Отежавајућа околност код повреде члана 2 Конвенције је употреба прекомерне ватрене силе од стране државе која није успела да испланира и исконтролише операцију хапшења на начин који би био у складу са чланом 2.<sup>265</sup> Суд је у суштини заузео став да држава не сме да бенефитира од своје грешке. У случају када се државе суоче са тврдњом да су њихови државни службеници починили убиства из расних побуда, оне имају позитивну обавезу да,

---

<sup>265</sup> The European Court of Human Rights (ECtHR), *Nachova and Others v. Bulgaria*, Applications nos. 43577/98 and 43579/98, 6 July 2005, § 89.

енергично и непристрасно, наставе званичну истрагу, имајући у виду потребу да се стално потврђује друштвена осуда расизма и етничке мржње, као и да се одржава поверење мањина у способност власти да их штити од опасности расистичког насиља. Уколико јавне власти не поштују ову обавезу, оправдано је пребацити терет доказивања и претпоставити да дискриминација постоји чак и у одсуству неког позитивног доказа. Позивајући се на одредбе Директиве ЕУ о расној једнакости и Директиве о једнакости у запошљавању из 2000. године, које се односе на доказивање дискриминације, Суд је констатовао „да је у Европи утемељено становиште да ефикасна примена забране дискриминације захтева употребу посебних мера које узимају у обзир потешкоће у доказивању дискриминације.“<sup>266</sup> Сагласно члану 41 Конвенције „када Суд утврди прекршај Конвенције или протокола уз њу, а унутрашње право Високе стране уговорнице у питању омогућава само делимичну одштету, Суд ће, ако је то потребно пружити правично задовољење оштећеној странци.“<sup>267</sup> Према мишљењу Суда, уколико власти не спроведу ефикасну истрагу случаја и при том занемарују доказе о могућој дискриминацији, Суд може приликом разматрања представки по основу члана 14 извући негативне закључке и пребацити терет доказивања на тужену државу.<sup>268</sup> Веће је навело да понашање надлежних органа, који су прпоустили да одреагују на читав низ узнемирујућих чињеница, оправдава пребацивање терета на тужену државу. Сходно томе, на држави је било да понуди задовољавајуће објашњење Суду, на основу додатних доказа или оправданог образложења чињеница, односно да овај догађај није био резултат дискриминаторног става полицијских службеника. С обзиром да држава није понудила убедљиво образложење, а имајући у виду да постоје други предмети у којима је Суд већ утврдио да су припадници полиције у Бугарској према Ромима и раније користили насиље које је доводило до смртног исхода, Веће је закључило да је дошло до повреде кључног аспекта члана 14, а у вези са чланом 2 Конвенције.<sup>269</sup>

Бугарска влада је 21. маја 2004. године затражила да се предмет изнесе пред Велико веће, које је прихватило захтев 7. јула 2004. године. Међутим, годину

---

<sup>266</sup> *Ibid.*, . § 168.

<sup>267</sup> *Ibid.*, . § 169.

<sup>268</sup> O. de Schutter, *op.cit.*, p. 27.

<sup>269</sup> The European Court of Human Rights (ECtHR), *Nachova and Others v. Bulgaria*, § 129-130.



дана касније Велико веће је преиначило одлуку Већа. „Велико веће не може искључити могућност да се код одређених случајева навода о дискриминацији може захтевати од тужене државе да побије тврдње о дискриминацији а, уколико то не успе, да је по том основу дошло до повреде члана 14 Конвенције.“<sup>270</sup> Велико веће није искључило могућност да пребацивање терета доказивања дискриминације може бити оправдано у одређеним случајевима, посебно „тамо где се догађаји, у потпуности или у великој мери, одвијају под искључивом контролом власти.“<sup>271</sup> Међутим, тамо где се тврди, како што је овде случај, да је акт насиља мотивисан расним предрасудама, такав приступ би подразумевао да се од тужене државе захтева да докаже отсуство одређеног субјективног става особе у питању. Иако у правним системима многих земаља постојање доказа о дискриминаторном ефекту одређене политике или одлуке подразумева да није потребно посебно доказивати постојање намере код дискриминације приликом запошљавања или пружања услуга, такав се приступ тешко може пренети на случај где се наводи да је акт насиља расно мотивисан. Велико веће, одступајући од приступа Већа, не сматра да тврдња да надлежни органи нису спровели ефикасну истрагу о присуству наводних расистичких мотива у предметном убиству подразумева да ће се терет доказивања пребацивати на тужену државу у погледу наводне повреде члана 14, а у вези са субстантивним аспектом члана 2 Конвенције. Посебно је питање да ли су се надлежни органи придржавали процедуралних обавеза.<sup>272</sup> Након разматрања свих релевантних елемената Суд не сматра да су расистички ставови играли улогу у лишавању живота господина Ангелова и господина Петкова.<sup>273</sup> Сходно томе, Суд сматра да није било кршења члана 14 Конвенције, а у вези са субстантивним аспектом члана 2.<sup>274</sup>

Пресуда Европског суда за људска права у случају Начова и други против Бугарске има велики значај не само у борби против дискриминације Рома, већ и у борби против дискриминације осталих угрожених група. Након доношења пресуде многи аутори су анализирали предности и утицај исте широм Европе.

---

<sup>270</sup> *Ibid.*, § 157.

<sup>271</sup> O. de Schutter, *loc.cit.*

<sup>272</sup> The European Court of Human Rights (ECtHR), *Nachova and Others v. Bulgaria loc.cit.*

<sup>273</sup> *Ibid.*, . § 158.

<sup>274</sup> *Ibid.*, . § 159.

Овом пресудом је по први пут у својој историји Европски суд за људска права разграничио субстантивну и процедуралну повреду члана 2, а у вези са чланом 14 Конвенције.<sup>275</sup> У погледу субстантивне повреде, Велико веће није сматрало да су довољни докази који су се, између осталог, односили на расистичке коментаре полицијских службеника одговорних за убиство и на опште доказе да међу бугарском полицијом постоји расистички став према Ромима. Приликом доношења одлуке да не пребаци терет доказивања на тужену државу, Велико Веће је одступило од приступа Већа.<sup>276</sup> У погледу процедуралне повреде, Веће је критиковало тужену државу због неефикасне истраге и неуспеха да испуни стандарде које задаје члан 2 Конвенције.<sup>277</sup> Велико веће је подржало приступ Већа по коме државе имају процедуралну обавезу на основу члана 14, а у вези са чланом 2 да истраже евентуалне расистичке мотиве код аката насиља. Велико веће је истакло да је ова процедурална обавеза могла да проистекне и из самог члана 2. На крају, Велико веће је сматрало да су власти располагале са веродостојним информацијама које су у њима морале да пробуде свест за спровођењем ефикасне истраге. Међутим, с обзиром да власти нису спровеле ефикасну истрагу дошло је до кршења члана 14 у вези са процедуралним аспектом члана 2.<sup>278</sup>

Према речима Бранимира Плешеа, бившег правног директора Европског центра за права Рома, државе ће морати да размотре и у потпуности истраже сваку аргументовану тврдњу да је дошло до повреде члана 14 у вези са члановима 2 и 3, или другим члановима Европске конвенције о људским правима, на основу расе и/или етничке припадности. Уколико се државе не придржавају таквој обавези, Суд ће утврдити повреду Конвенције и обезбедити жртви дискриминације одговарајућу накнаду. Према његовим речима, иако је ова прецедентна одлука дуго очекивана, Суд је коначно успео да испуни свој мандат,

---

<sup>275</sup> Antoine Buyse, Michael Hamilton, *Transitional Jurisprudence and the ECHR: Justice, Politics and Rights*, Cambridge University Press, Cambridge 2011, p. 198.

<sup>276</sup> Interights, *Zabrana diskriminacije prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima (član 14)*, priručnik za pravnike, Institut Otvoreno društvo, 2006, стр. 29.

<sup>277</sup> A. Buyse, M. Hamilton, *loc. cit.*

<sup>278</sup> Вид. *Zabrana diskriminacije prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima (član 14)*, priručnik za pravnike, *loc. cit.*

пружајући правну помоћ онима којима је иста најпотребнија и афирмирајући свој ауторитет као бранилац угрожених и рањивих категорија.<sup>279</sup>

Димитрина Петрова, извршни директор Фонда за једнака права (*Equal Rights Trust*) и бивши правни директор Европског центра за права Рома, заузела је позитиван став у вези са пресудом у случају Начова и други против Бугарске, наводећи да ће пресуда позитивно деловати на доказивању дискриминације у будућим случајевима. У свом чланку „Начова и синкретичка фаза тумачења дискриминације у судској пракси Стразбура“ (*Nachova and the Syncretic Stage in Interpreting Discrimination in Strasbourg Jurisprudence*) Петрова наводи да се „у овој фази концепт дискриминације Европског суда за људска права још увек није извукао из своје везе са субстантивним аспектима везаним за намеру. Случај Начове је случај раскрснице јер оштро открива овај синкретизам и на тај начин ствара основ за његово превазилажење, и креће се ка тумачењу према којем доказивање дискриминације не би требало зависити од испитивања расположења починиоца.“<sup>280</sup>

Свој став у вези са последицама пресуде Европског суда за људска права у случају Начова и други против Бугарске изнео је и Џејмс А. Голдстон (*James A. Goldston*), извршни директор Правне иницијативе Отвореног друштва (*Open Society Justice Initiative*), на састанку организовном у Мадриду, 17. априла 2004. године, од стране *SOS Racismo* и *Amnesty International*. Он смтра да је третман расних мањина и недржављана од велике важности, имајући у виду њихову већу осетљивост након догађаја од 11. септембра 2001. године. Према његовим речима Суд је својом тврдњом „да је дошло до процедуралне повреде члана 14 Европске конвенције о људским правима, потврдио да је насиље почињено од стране државних службеника озбиљно дело, међутим расно мотивисано насиље још озбиљније. Он је додао да је овакво „образложење Суда отворило пут за оне које се боре против расизма у другим земљама (...), да оспоре пред Судом инциденте

<sup>279</sup> Branimir Pleše, The Strasbourg Court Finally Redresses Racial Discrimination, European Roma Rights Centre (ERRC). Доступно на: <http://www.errc.org/article/the-strasbourg-court-finally-redresses-racial-discrimination/1851>, 27. фебруар 2015.

<sup>280</sup> Dimitrina Petrova, Nachova and the Syncretic Stage in Interpreting Discrimination in Strasbourg Jurisprudence, European Roma Rights Centre (ERRC). Доступно на: <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Nachova%20and%20the%20Syncretic%20Stage.pdf>, 01. март 2015.

расног насиља.“ Осим тога, Голдстон сматра да „пресуда у случају Начове има значајне последице како за организације цивилног друштва, тако и за адвокатске куће, правнике и државне органе.“<sup>281</sup>

Европски центар за права Рома је, као трећа страна у случају Начове, навео да су „различита међународна тела и невладине организације у својим извештајима нотирале велики број инцидената малтретирања и убиства Рома од стране припадника полиције и приватних лица бугарског порекла“, што само потврђује чињеницу да је „расно мотивисано насиље према Ромима озбиљан проблем у Бугарској.“ Осим тога, Европски центар за права Рома је истакао да су бугарске власти прихватиле чињеницу да законе треба допунити, јер казнене одредбе нису расистичке мотиве квалификовале као отежавајућу околност код кривичних дела са елементима насиља.<sup>282</sup>

**Закључак:** Судска пракса Европског суда за људска права садржи пресуде које сугеришу не само законодавне, већ и промене у судској пракси. Поред досуђивања новчане накнаде за штету, Суд може пресудом захтевати да тужена држава спроведе читав низ појединачних и општих мера. Општим мерама се на изричит начин констатују систематски недостатци у правном систему тужене државе и тражи се њихово отклањање, промена у законодавству, судској или управној пракси. Значај пресуде у случају Начова и други против Бугарске није ограничен само на Бугарску, која је на основу пресуде морала да спроведе серију промена у свом законодавству и пракси, већ утиче на сличне ситуације и у другим земљама.<sup>283</sup> Потреба за борбу против расне дискриминације је један од

---

<sup>281</sup> James A. Goldston, *The Strasbourg Court's Finding of Race Discrimination in Nachova v. Bulgaria: the Consequences for Spain*, Open Society Justice Initiative. Доступно на: [http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/discrimination\\_20040417.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/discrimination_20040417.pdf), 02. март 2015.

<sup>282</sup> The European Court of Human Rights (ECtHR), *Nachova and Others v. Bulgaria*, § 138-139.

<sup>283</sup> Изостанак ефикасне истраге утврђен је и у предмету *Milanovic v. Serbia*, у којем је донета пресуда против Србије због дискриминације. У овом случају подносилац притужбе је био изложен физичким нападима зато што је припадник заједнице Хари Кришна, а надлежни органи нису успели да га од тих напада заштите, нити да открију и казне нападаче. Подносилац представке је истакао да држава није спровела одговарајућу истрагу због његове верске припадности. Суд је оцинио, исто као и у случају расно мотивисаних напада да државни органи, приликом истраге насилних догађаја имају додатну дужност да предузму све оправдане кораке да открију сваки верски мотив и да утврде да ли је у таквим догађајима верска мржња или предрасуда имала неку улогу. Суд сматра да је неприхватљиво што су, иако свесни да су предметни напади највероватније били мотивисани верском мржњом, органи тужене државе дозволили да истрага траје много година, без предузимања одговарајућих радњи ради идентификације или кажњавања

легитимних циљева свих држава потписница Конвенције. Овом прецедентном одлуком Суд је имплицитно признао да је доказивање расне дискриминације тешко, и јасно потврдио да члан 14 Европске конвенције о људским правима намеће позитивну обавезу државама да истраже сваку аргументовану тврдњу о повреди члана 14, не захтевајући да подносилац представке докаже дискриминаторну намеру.<sup>284</sup> С обзиром да су поједини основи дискриминације „посебно сумњиви“, веома је тешко да држава убеди Суд да је дискриминаторно поступање било оправдано. У случају када је разлика у третману заснована на раси или етничком пореклу, Европски суд за људска права сматра да се појам објективног и разумног оправдања мора тумачити што је могуће строжије.<sup>285</sup> На тај начин, Суд је успео да развије судску праксу која има тенденцију да обезбеди кохерентну заштиту свих жртава расно мотивисаних насиља, што уједно потврђује чињеницу да је Европска конвенција о људским правима предмет „еволутивног тумачења“ од стране Суда у Стразбуру. Према судској пракси Европског суда за људска права, Европска конвенција о људским правима је „жив инструмент“, што може имати за последицу „динамично“ и „еволутивно“ тумачење њених одредаба, на начин који одражава промене у европском друштву.<sup>286</sup> Оваква идеја судске праксе Европског суда за људска права може да има своје импликације у националним законодавствима и раду државних органа сваке државе странке Европске конвенције о људским правима.

#### **4.1.1.1.5. Обсег примене члана 14 Европске конвенције о људским правима**

Принцип недискриминације је значајна европска вредност. Међутим, члан 14 Европске конвенције о људским правима не пружа независну заштиту од дискриминације. Да би се то постигло потребна је његова комбинација са другом суштинском одредбом Конвенције или додатних Протокола уз Конвенцију, и то само у случају дискриминације у уживању права и слобода предвиђених у овој

---

починилаца. Вид. The European Court of Human Rights (ECtHR), *Milanovic v. Serbia*, Applications no. 44614/07, 14 December 2010; Вид. Mirjana Popović, *Diskriminacija i mobing u sudskoj praksi*.

<sup>284</sup> Helen O’Nions, *Minority Rights Protection in International Law: The Roma of Europe*, Research in migration and ethnic relations series, Ashgate Publishing Company, Burlington 2007, p. 79.

<sup>285</sup> Jim Murdoch, Ralph Roche, *The European Convention on Human Rights and Policing: A handbook for police officers and other law enforcement officials*, Council of Europe, Strasbourg 2013, p. 19.

<sup>286</sup> *Ibid.*, p. 16.

Конвенцији. То не значи да члан 14 нема аутономну функцију. Напротив, овај члан допуњује све остале суштинске одредбе тиме што захтева да се исте спроводе без дискриминације.<sup>287</sup> Сходно томе, члан 14 представља интегрални део сваког другог члана Конвенције који гарантује уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији. Ограничени обим примене члана 14 формулисао је и Европски суд за људска права наводећи да „члан 14 допуњује остале суштинске одредбе Конвенције и Протокола. Он није независан јер има дејство само у односу на уживање права и слобода предвиђених у овој Конвенцији.“ Сходно томе, ако се наводи о дискриминацији не односе на уживање права и слобода предвиђених у Конвенцији (нпр. заштита дома или социјално осигурање која се сматрају део права на имовину) или ако се не заснивају на остваривању права и слобода предвиђених у Конвенцији (као што је, на пример, прво на избор сексуалне оријентације) не долази до примене члана 14. То значи да ће велики број случајева дискриминације остати ван делокруга члана 14. Међутим, то није увек случај јер је ограничени обим члана 14 надокнађен бројним факторима у систему Европске конвенције о људским правима. С обзиром да је тумачење Европске конвенције о људским правима широко, а не буквално и рестриктивно, принцип недискриминације из члана 14 примењује се у различитим ситуацијама, у комбинацији са једном или више субстантивних гаранција садржаних у члановима 2-12 Конвенције или неком од додатних протокола уз Конвенцију. Таква је нпр. примена члана 14 у вези са чланом 8 Конвенције који штити „право на поштовање приватног и породичног живота“, као и примена члана 14 у вези са чланом 1 Протокола број 1 уз Конвенцију који штити „право на неометано уживање имовине од стране сваког физичког и правног лица.“

Уколико дискриминација на основу расе или етничког порекла, пола, вероисповести или сексуалне оријентације достигне одређени ниво озбиљности, она може представљати понижавајуће поступање које је апсолутно забрањено чланом 3 Конвенције. На пример, одбијање да се у одређеним ситуацијама узму у обзир посебне потребе особа са инвалидитетом у циљу обезбеђивања разумног прилагођавања представља облик „понижавајућег“ поступања.<sup>288</sup> У случају *Price*

---

<sup>287</sup> O. de Schutter, *op.cit.*, p. 33.

<sup>288</sup> *Ibid.*, pp. 34-35.

*v. the United Kingdom*, представка бр. 33394/96, од 10. јула 2001. године, у којем је госпођа *Adele Ursula Price* (подносилац представке) тврдила да је њено упућивање у затвор и њен третман у притвору у супротности са чланом 3 Конвенције, Суд је закључио да „упркос отсуства било какве позитивне намере да се подносилац представке понизи и осрамоти, држање особе са тешким инвалидитетом у условима где је сувише хладно и где постоји ризик од развијања рана, с обзиром да је кревет госпође *Price* сувише тврд и недоступан, а она није у стању да без већих потешкоћа иде у тоалет или одржава хигиену, представља понижавајуће поступање које је у супротности са чланом 3 Европске конвенције о људским правима.<sup>289</sup> У овом случају, посебно је важно издвојено мишљење судије *Greve*, који се у потпуности слаже са својим колегама да је дошло до повреде права подносиоца представке по основу члана 3 Конвенције. Међутим, он сматра да овај случај поставља озбиљна и нова питања у језгру Европског суда за људска права. Према његовом мишљењу „у овом случају недостаје непосредна компатибилност између положаја подносиоца захтева и притвора у било којој обичној затворској установи. Подносилац представке, госпођа *Price* је везана за своја инвалидска колица и има огромну потребу за помоћи, до те мере да није у стању да се довољно креће ноћу како би одржала нормалну телесну температуру тела, ако просторија у којој борави није посебно загрејана или, као у овом случају, ако није обмотана у ћебад и то не обичан, већ у космичком оделу. У томе се подносилац представке разликује од осталих људи, до те мере да третирање подносиоца представке на исти начин као што се и остали третирају не само што представља дискриминацију, већ доводи до кршења члана 3 Европске конвенције о људским правима. Судија *Greve* је навео случај *Thlimmenos v. Greece* како би објаснио забрану дискриминације из члана 14 у овом случају. Сагласно параграфу број 44 коначне пресуде у предмету *Thlimmenos v. Greece* „Суд је до сада сматрао да је право на недискриминацију из члана 14 Европске конвенције о људским правима у погледу уживања права загарантованих Конвенцијом прекршено уколико држава различито третира лица која се налазе у аналогним ситуацијама без обезбеђивања објективног и разумног оправдања...Међутим, Суд сматра да ово

---

<sup>289</sup> The European Court of Human Rights (ECtHR), *Price v. the United Kingdom*, Application no. 33394/96, 10 July 2001, para. 30.

није једини аспект забране дискриминације из члана 14. Право на недискриминацију у уживању права загарантованих Конвенцијом прекршено је и када држава без објективног и разумног оправдања не третира другачије лица која се налазе у значајно различитим ситуацијама.<sup>290</sup>

Упркос могућем проширењу обима примене члана 14 Европске конвенције о људским правима, посебно у комбинацији са чланом 8 Конвенције и чланом 1 Протокола број 1 уз Конвенцију, забрана дискриминације у уживању права и слобода наведених у Конвенцији је и даље ограничена. У циљу проширења ове заштите усвојен је Протокол број 12 уз Европску конвенцију о људским правима.

#### **4.1.2. Протокол бр. 12 уз Европску конвенцију о људским правима**

Протокол бр. 12 уз Европску конвенцију о људским правима, отворен за потписивање 4. новембра 2000. године, има шире поље примене од члана 14 Европске конвенције о људским правима. Ако је у питању дискриминација која није заснована само на уживању права и слобода предвиђених у Конвенцији Европски суд за људска права може да се ослони на Протокол бр. 12 уз Конвенцију, у циљу ширења своје надлежности и на ситуације које нису покривене чланом 14. Члан 1 Протокола бр. 12 утврђује општу забрану дискриминације наводећи да се „уживање сваког права које закон предвиђа мора обезбедити без дискриминације по било ком основу, као што је пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус.“ Из овог члана произилази да Протокол бр. 12 уз Европску конвенцију о људским правима забрањује дискриминацију у односу на „уживање било ког права утврђеног законом.“ Према Коментару о одредбама Протокола унутар експланаторног (објашњавајућег) извештаја Савета Европе (*Explanatory Report of the Council of Europe*)<sup>291</sup> члан 1 Протокола бр. 12 забрањује дискриминацију у: а) „уживању било ког права које је национално законодавство

<sup>290</sup> *Ibid.*, Вид. издвојено мишљење судије Greve.

<sup>291</sup> Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 177), Explanatory Report, para. 22.



посебно загарантовало појединцу; б) уживању права које се може извести из јасне обавезе државне власти прописане у складу са националним законодавством тј. када су државне власти у складу са националним законом дужне поступати на одређени начин; в) поступању државног органа, у вршењу дискреционих овлашћења (нпр. одобравање одређених субвенција); г) било којим другим чином или пропустом државних власти (нпр. понашање полиције приликом сузбијања нереда).<sup>292</sup> У коментару се наводи да члан 1 Протокола бр. 12 штити појединце од дискриминације почињене од стране државних власти, али и да се односи на односе међу приватним лицима за које се обично сматра да их регулише држава, нпр. произвољно одбијање приступа послу, ресторанима или јавним услугама које пружају приватна лица, као што је медицинска нега или снабдевање водом и електричном енергијом.<sup>293</sup>

Једна од најзначајнијих пресуда Европског суда за људска права у којој је Суд утврдио повреду члана 1 Протокола бр. 12 уз Европску конвенцију о људским правима јесте пресуда у случају Сејдић и Финци против Босне и Херцеговине (*Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*), представке бр. 27996/06 и 34836/06, од 22. децембра 2009. године. Поступак је покренут подношењем представки Суду, 3. јула и 18. августа 2006. године, од стране држављана БиХ, Дерво Сејдића и Јакоба Финција, који су се жалили да им је онемогућено да се кандидују на изборима за Дом народа и Председништво БиХ због њиховог ромског и јеврејског порекла, што је по њиховом мишљењу довело до расне дискриминације. Подносиоци представке, који су обављали и још увек обављају истакнуте функције у јавном животу, позвали су се на члан 3, 13 и 14 Европске конвенције о људским правима, члан 3 Протокола број 1 и члан 1 Протокола број 12 уз Конвенцију.<sup>294</sup> Суд је на почетку размотрио релевантно домаће право и праксу БиХ. Устав БиХ разликује „конститутивне народе“ (лица која се изјашњавају као Бошњаци, Хрвати и Срби) и „остале“ (припаднике етничких мањина и лица која се не изјашњавају као припадници било које групе због

---

<sup>292</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, *Handbook on European non-discrimination law*, Council of Europe, Strasbourg 2010, pp. 63-64.

<sup>293</sup> *Ibid.*

<sup>294</sup> The European Court of Human Rights (ECtHR), *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, Applications nos. 27996/06 and 34836/06, 22 December 2009, para. 2.

мешовитих бракова, мешовитих бракова родитеља или других разлога).<sup>295</sup> Устав не садржи одредбе које се односе на одређивање нечије етничке припадности: изгледа да се претпостављало да је традиционално самоопредељење довољно. Само лица која су се изјашњавала као припадници неког од „конститутивних народа“ могли су да се кандидују за Дом народа (други дом државног парламента) и Председништво (колективни шеф државе).<sup>296</sup> С обзиром да се подносиоци представке изјашњавају као лица ромског, односно јеврејског порекла, а не као припадници неког од „конститутивних народа“, они су онемогућени да се кандидују на изборима за Дом народа и за Председништво, што је Финцију и писмено потврђено. Подносиоци представке су тврдили да су им ускраћена права да се кандидују на изборима за Дом народа и за Председништво по основу њиховог расног или етничког порекла, наводећи да се разлика у третману, која се искључиво заснива на раси или етничком пореклу, не може оправдати и представља директну дискриминацију. У том смислу они су се позвали на праксу Суда (углавном Тимишев против Русије и Д.Х. и остали против Чешке Републике) и на легислативу ЕУ, као што је Директива Савета 2000/43/ЕЗ (Директива о расној једнакости) која у члану 2 под дефиницијом индиректне дискриминације експлицитно укључује могућност објективног оправдања третмана, али не даје могућност таквог оправдања под дефиницијом директне дискриминације.<sup>297</sup>

Суд је подсетио да члан 14 надопуњује остале суштинске одредбе Конвенције и њених протокола. Члан 14 није независан јер има дејство само у вези са „уживањем права и слобода“ које осигуравају те одредбе. Иако примена члана 14 не мора претпостављати кршење тих одредби – и у том смислу он јесте независан - он се не може примењивати осим ако чињенице у питању не улазе у оквир једне или више других одредби. Суд је и у овом случају потврдио да „забрана дискриминације према члану 14 има шире поље примене од самог уживања права и слобода за које Конвенција и њени протоколи траже гаранције

---

<sup>295</sup> У бившој Југославији о етничкој припадности одлучивало је искључиво лице самоопредељењем. На тај начин нису се тражили никакви објективни критеријуми као што је познавање одређеног језика или припадност одређеној религији. Исто тако није било потребно да остали чланови одређене етничке групе то прихвате. Вид. *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, para. 11.

<sup>296</sup> *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, *op.cit.*, para. 12.

<sup>297</sup> *Ibid.*, para. 32.

од сваке државе. Он се примјењује и на остала права која улазе под општи обим сваког члана Конвенције, а која је свака држава добровољно одлучила да осигура. Овај принцип дубоко је укорјењен у пракси Суда.<sup>298</sup> Осим тога, Суд је поновио да *дискриминација значи различито третирање лица која се налазе у сличној ситуацији без објективног и разумног оправдања*. „Непостојање објективног и разумног оправдања“ значи да спорна разлика не следи „леgitиман циљ“ или да нема „разумног односа пропорционалности између средстава која се користе и циља који се жели постићи.“ Поље слободне процене неке државе уговорнице у овој области варираће у зависности од околности, предмета и позадине случаја.<sup>299</sup>

Суд сматра да етничко порекло и раса представљају сродне појмове. Док појам расе потиче од идеје о биолошкој класификацији људских бића у подврсте на основу морфолошких особина, као што су боја коже или црте лица, етницитет води порекло од идеје о друштвеним групама означеним истом националношћу, религијским уверењем, заједничким језиком или културним и традиционалним пореклом и историјом. Дискриминација по основу етничког порекла неког лица представља један од облика расне дискриминације. Расна дискриминација је посебно тежак облик дискриминације и, с обзиром на њене опасне последице, захтева од власти специјалну будност и одлучну реакцију. Због оваквих разлога власти морају користити сва расположива средства у борби против расизма и на тај начин ојачати визију демократског друштва у којем се на различитост не гледа као на опасност, већ као на извор богатства.<sup>300</sup> У оваквом контексту, где се разлика у третману заснива на раси и етничком пореклу, појам објективног и разумног оправдања мора се тумачити што је могуће прецизније.<sup>301</sup> Суд такође сматра да се ниједна врста различитог поступања која се искључиво или у одлучујућем обиму заснива на етничком пореклу појединца не може објективно оправдати у савременом демократском друштву које је изграђено на принципима

---

<sup>298</sup> *Ibid.*, para. 39.

<sup>299</sup> *Ibid.*, para. 42.

<sup>300</sup> *Ibid.*, para. 43. Вид. *Nachova and Others v. Bulgaria*, *op.cit.*, para. 145 и *The European Court of Human Rights (ECtHR), Timishev v. Russia*, Applications nos. 55762/00 and 55974/00, 13 December 2005, § 56.

<sup>301</sup> Вид. *The European Court of Human Rights (ECtHR), D.H. and Others v. the Czech Republic [GC]*, Applications no. 57325/00, 7 February 2006, § 196.

плурализма и поштовања различитих култура.<sup>302</sup> С обзиром на наведено, Суд сматра да члан 14 не забрањује странама уговорницама да различито третирају групе како би исправиле „фактичке неједнакости“ између њих. У одређеним ситуацијама, не покушати исправити неједнакости кроз различит третман, без објективног и разумног оправдања, може довести до кршења тог члана.<sup>303</sup>

Одлучујући о жалбама апликаната Суд је истакао да су спорне уставне одредбе, које искључују могућност да се апликанти кандидују за Дом народа Парламентарне скупштине БиХ, у време када су усвојене, биле оправдане јер се овим правилом искључивања постигао бар један циљ који је у ширем смислу компатибилан са општим циљевима Конвенције, а то је заустављање бруталног сукоба који је обележен геноцидом и етничким чишћењем. Природа тог сукоба била је таква да је било неопходно пристати на „конститутивне народе” (тј. Бошњаке, Хрвате и Србе) како би се осигурао мир. Ово, и без неопходног оправдања, може објаснити одсуство представника осталих заједница (као што су локалне заједнице Рома и Јевреја) на мировним преговорима и преокупацију учесника стварном равноправношћу међу „конститутивним народима” у постратном друштву.<sup>304</sup> Међутим, разматрајући период након што је БиХ ратификовала Конвенцију и Протокол бр. 1 уз Конвенцију (с обзиром да је у овом случају једино Суд *ratione temporis* компетентан да истражи тај период), Суд је приметио позитиван развој у БиХ у периоду од потписивања Дејтонског мировног споразума, иако тај напредак није увек био доследан и још увек има бројних потешкоћа. Иако се Суд сложио са Владом да ниједна одредба Конвенције не тражи потпуно напуштање механизма поделе власти који су својствени БиХ, на основу мишљења Венецијанске комисије Суд наводи да постоје такви механизми поделе власти који не воде аутоматски до потпуног искључења представника осталих заједница. Суд је такође подсетио да могућност да се другачијим средствима постигне исти циљ представља важан фактор у овој области.<sup>305</sup> На основу горе наведеног, као и на основу обавеза тужене државе које произилазе из њеног чланства у Савету Европе и обавезе које је преузела ратификацијом

---

<sup>302</sup> *Ibid.*, § 176.

<sup>303</sup> *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina, op.cit.*, para. 44.

<sup>304</sup> *Ibid.*, para. 45.

<sup>305</sup> *Ibid.*, para. 47.

Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ 2008. године, Суд је закључио да дуготрајна немогућност апликаната да се кандидују за Дом народа Парламентарне скупштине БиХ нема објективно и разумно оправдање и стога крши члан 14 Конвенције у вези са чланом 3 Протокола бр. 1.<sup>306</sup> Такође, Суд сматра да није потребно посебно разматрати да ли постоји повреда члана 3 Протокола бр. 1 и члана 1 Протокола бр. 12 у односу на Дом народа.<sup>307</sup> У односу на Председништво БиХ апликанти су се позвали само на члан 1 Протокола бр. 12. У том контексту, Суд је навео да члан 1 Протокола бр. 12, за разлику од члана 14 Конвенције, проширује обим заштите од дискриминације на „сва права предвиђена законом“ и на тај начин уводи „општу забрану дискриминације“.<sup>308</sup> На основу образложења из објашњавајућег извештаја Савета Европе уз Протокол бр. 12 Суд је утврдио да без обзира на разлике у обиму примене између члана 14 Конвенције и члана 1 Протокола бр. 12 уз Конвенцију, значење појма „дискриминације“ у члану 1 Протокола бр. 12 треба бити идентично тумачењу појма „дискриминације“ из члана 14 Конвенције. С обзиром да је у односу на Дом народа установљено да је прекршен члан 14, Суд је следствено утврдио да се уставне одредбе које чине апликанте неподобнима да се кандидују на изборима за Председништво БиХ такође морају сматрати дискриминаторским и као такве представљају повреду члана 1 Протокола бр. 12 зато што Суд не сматра да у том погледу постоји било каква битна разлика између Дома народа и Председништва БиХ.<sup>309</sup>

Ова пресуда у којој је утврђена уставна дискриминација оних који се не изјашњавају као припадници неког од „конститутивних народа“ има велики значај за уставно–правни поредак БиХ, с обзиром да иста обавезује државу на измену дискриминаторних одредби Устава и усклађивање изборног законодавства са Европском конвенцијом о људским правима и додатним протоколима уз Конвенцију. БиХ је 2002. године постала чланица Савета Европе и безрезервно ратификовала Конвенцију и њене протоколе, чиме се обавезала да поштује релевантне стандарде, а посебно да „у року од годину дана уз помоћ Европске

---

<sup>306</sup> *Ibid.*, para. 48-50.

<sup>307</sup> *Ibid.*, para. 51.

<sup>308</sup> *Ibid.*, para. 53.

<sup>309</sup> *Ibid.*, para. 55-56.

комисије за демократију кроз право (Венецијанске комисије) преиспита изборни закон у светлу норми Савета Европе и изврши измене тамо где је потребно.“ Исто тако, БиХ се ратификацијом Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ 2008. године обавезала да ће у периоду од једне до две године извршити „измене изборног закона који се односи на чланове Председништва БиХ и делегате у Дому народа како би закон у потпуности био усклађен са Европском конвенцијом о људским правима и постпријемним обавезама према Савету Европе.“<sup>310</sup> БиХ је годинама пре усвајања ове пресуде била опозоравана од стране разних међународних организација на промену дискриминаторних одредби Устава. Ипак, пет година након доношења пресуде у предмету „Сејдић и Финци“ она није успела да испуни своје међународне обавезе у погледу имплементације ове пресуде. Чланови мониторинг тима Савета Европе који су у јулу 2014. године посетили Сарајево упозорили су посланике и делегате да би новоизабране власти у БиХ требало да реше питање имплементације пресуде у предмету „Сејдић и Финци“ до маја 2015. године, када би БиХ требало да преузме председавање Саветом Европе.<sup>311</sup> Дугогодишња немогућност постизања политичког консензуса и компромиса политичких лидера о уставним и законским изменама негативно утиче не само на извршење ове пресуде, које нимало није лако, већ и на целокупни процес спровођења неопходних реформи у оквиру њеног приближавања европским стандардима и приступања ЕУ. У извештају Европске комисије о напретку БиХ за 2014. годину Комисија наводи да је „пуна имплементација пресуде Европског суда за људска права у предмету „Сејдић и Финци“ кључни елемент за веродостојност апликације БиХ за чланство у ЕУ.“<sup>312</sup> Упркос интензивним напорима и олакшицама Европске Комисије за решавање преосталих блокада, одлука Суда у предмету „Сејдић и Финци“ није имплементирана као резултат недостатка политичког и економског интереса у земљи. Стога, БиХ и даље крши своје међународне обавезе које произилазе из Привременог споразума који је на снази од јула 2008. године.<sup>313</sup> У том циљу,

---

<sup>310</sup> *Ibid.*, para. 49.

<sup>311</sup> Решење питање »Sejdić i Finić« до маја 2015. Доступно на: <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Rijesiti-pitanje-Sejdic-i-Finci-do-maja-2015-252442.html>, 08. март 2015.

<sup>312</sup> European Commission, *Bosnia and Herzegovina Progress Report*, 2014, p. 4.

<sup>313</sup> *Ibid.*, p. 4.

Комисија је поново потсетила БиХ да је „имплементација пресуде и усклађивање Устава са Европском конвенцијом о људским правима првенствено међународна обавеза“ коју је БиХ дужна испунити. Успешна имплементација ове пресуде, има круцијалну важност не само за чланство у евроатланским интеграцијама, већ и за добробит целокупног демократског друштва БиХ у коме ће грађани моћи да слободно и без икакве дискриминације уживају сва права и слободе у складу са релевантним међународним стандардима који обавезују БиХ.

#### 4.1.3. Ревидирана европска социјална повеља

Европска социјална повеља је усвојена 18. октобра 1961. године у Торину као комплементаран инструмент Европској конвенцији о људским правима који гарантује социјална и економска права. Уз Европску социјалну повељу усвојена су три додатна протокола: Први додатни протокол уз Европску социјалну повељу од 5. маја 1988. године; Други додатни протокол којим се мења Европска социјална повеља од 21. октобра 1991. године; и Трећи додатни протокол уз Европску социјалну повељу којим се предвиђа систем колективних жалби од 9. новембра 1995. године (ступио на снагу 1. јула 1998. године). Повеља је ревидирана 1996. године, а нови текст Повеље обједињује у један инструмент права која су зајемчена Повељом из 1961. године и Додатним протоколом из 1998. године заједно са амандманима на ова права и новим правима.<sup>314</sup> Отворена за потписивање 3. маја 1996. године Ревидирана европска социјална повеља ступила је на снагу дана 1. јула 1999. године. Важно је напоменути да је Ревидирана европска социјална повеља ратификована од стране свих земаља Југоисточне Европе.<sup>315</sup> То је посебно важно јер на тај начин она постаје део унутрашњег правног поретка и доводи до побољшања у националном законодавству и пракси, а посебно у областима као што су: породично право, заштита младих радника, синдикална права и друштвена заштита. За разлику од Европске конвенције о људским правима која садржи само два основна социјална права,<sup>316</sup> Ревидирана европска социјална повеља садржи цео низ социјалних и економских права у

<sup>314</sup> Savet Evrope, Evropska socijalna povelja: Povelja, protokoli, prečišćeni tekst Povelje. Доступно на: [http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/Evropska\\_socijalna\\_povelja.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/Evropska_socijalna_povelja.pdf), 08. март 2015.

<sup>315</sup> Приликом приступања свака држава има право да се изјасни која права и у ком обиму жели да прихвати као правно обавезујућа, док је нека права обавезна да прихвати.

<sup>316</sup> Забрана ropства и принудног рада (члан 4) и слобода окупљања и удруживања (члан 11).

области становања, здравства, образовања, запошљавања, правне и социјалне заштите, кретања људи и забране дискриминације. Осим што установљава права и слободе Повеља успоставља и механизме којима се гарантује њихово поштовање од стране држава – уговорних страна. Поред Европског суда за људска права заштиту социјалних права на међународном плану остварује још једна надзорна институција Савета Европе, а то је Европски комитет за социјална права, који утврђује да ли су национално законодавство и пракса земље уговорнице у складу са Повељом.<sup>317</sup>

Иако је забрана дискриминације предвиђена у преамбули Европске социјалне повеље из 1961. године и члана 1 Додатног Протокола из 1988. године, најзначајнији члан Ревидиране европске социјалне повеље који је посебно посвећен принципу недискриминације је члан Е. Сагласно члану Е „уживање права предвиђених овом Повељом биће обезбеђено без икакве дискриминације на основу расе, боје, пола, језика, вере, политичког или другог мишљења, националног или социјалног порекла, здравља, припадности националној мањини, рођењу или другом статусу.“ Овај члан инспирисан је одредбама члана 14 Европске конвенције о људским правима и преузима принцип недискриминације из преамбуле Европске социјалне повеље из 1961. године, да би у Ревидираној европској социјалној повељи заузео посебно место у посебном члану. Члан Е

---

<sup>317</sup> Први систем надзора у оквиру Европског комитета за социјална права је систем заснован на националним извештајима. Сваке године државе уговорнице подносе извештај Комитету којим обавештавају о примени Повеље у законодавству и у пракси. Сваки извештај се тиче неке од прихваћених одредаба Повеље. Након прегледа извештаја Комитет одлучује да ли је ситуација у земљи у складу са Повељом. Ове одлуке, познате као “закључци”, се објављују сваке године. Уколико држава не предузме кораке у складу са одлукама Комитета, Комитет министара упућује “препоручу” тој земљи, тражећи да се стање у законодавству или пракси промени. Рад Комитета министара припрема Владин комитет који чине представници страна уговорница којима помажу посматрачи из организације европских послодаваца и синдиката. Други систем надзора у оквиру Европског комитета за социјална права је систем колективних жалби. У складу са Додатним протоколом уз Европску социјалну повељу из 1995. године жалбе због повреда права из Повеље могу се поднети Европском комитету за социјална права, главно од стране синдиката и њихових међународних организација. Комитет испитује жалбу, и уколико су формални захтеви испуњени, проглашава је прихватљивом. Када је жалба проглашена прихватљивом, започиње писмена процедура уз размену информација између страна у питању. Комитет може да одлучи да одржи и јавну расправу. Комитет даље доноси одлуку о меритуму жалбе, коју упућује заинтересованим странама и Комитету министара у форми извештаја, који постаје јаван четири месеца по упућењу. На крају, Комитет министара усваја резолуцију. У случају потребе, може препоручити да дотична земља предузме специфичне мере како би се ситуација довела у склад са Повељом. Вид. *Evropska socijalna povelja, Instrument Saveta Evrope za zaštitu ljudskih prava*, стр. 10-12. Доступно на: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/CharterGlance/Serb.pdf>, 08. март 2015.



зобрањује сваки облик дискриминације и потврђује принцип недискриминације који је имплицитно или експлицитно установљен у многим одредбама Повеље.<sup>318</sup> Европски комитет за социјална права сматра да издвајање принципа недискриминације у посебном члану Повеље указује на изванредну важност принципа у погледу уживања различитих материјалних права садржаних у Повељи. Његова функција је да омогући једнако и ефикасно уживање свих права садржаних у Повељи без обзира на специфичности појединих лица или групе лица. Стога, право на недискриминацију из члана Е не представља аутономно право и независан основ за подношење жалби. Забрањени основи дискриминације из члана Е представљају комбинацију основа наведених у члану 14 Европске конвенције о људским правима и оних основа наведених у Преамбули Европске социјалне повеље из 1961. године. Израз „или други статус“ значи да листа основа дискриминације у члану Е није коначна. Чак је Европски комитет за социјална права у случају *International Association Autism Europe v. France*, изричито навео да је инвалидитет забрањени основ дискриминације, иако није наведен у члану Е.<sup>319</sup> Имајући у виду да „различит третман заснован на објективном и разумном оправдању неће се сматрати дискриминаторним“ (члан Е, Додатак измењеној Европској социјалној повељи), Европски комитет за социјална права сматра да је формулација члана Е готово идентична са формулацијом члана 14 Европске конвенције о људским правима. Европски суд за људска права је, при тумачењу члана 14 у предмету *Thlimmenos v. Greece*, више пута нагласио да *принцип једнакости подразумева третирање једнаке једнако, а неједнаке неједно*. То значи да је право на недискриминацију у уживању права загарантованих Конвенцијом повређено када државе без објективног и разумног оправдања не успевају да третирају различито лица која се налазе у знатно различитим ситуацијама. Другим речима, свако демократско друштво треба позитивно гледати на људску разлику јер она омогућава постизање стварне и ефикасне равноправности. У том погледу, Европски комитет за социјална права сматра да члан Е не само што забрањује директну дискриминацију, већ и сваки облик

---

<sup>318</sup> Council of Europe, *Non-discrimination as guaranteed by the European Social Charter*, OSCE Human Dimension Implementation Meeting 2009, Warsaw 2009, p. 1.

<sup>319</sup> The European Committee of Social Rights, *International Association Autism Europe v. France*, Complaint No. 13/2002, decision on the merits of 4 November 2003, §51.

индиректне дискриминације. Индиректна дискриминација може да настане уколико се не узму у обзир позитивни аспекти свих релевантних разлика или уколико се не предузму адекватни кораци како би се осигурало да су права и колективни предности, који су отворени за све, истински доступни свима.<sup>320</sup> Европски комитет за социјална права је потврдио да општи принцип једнаког третмана захтева прецизна законодавна тела која забрањују дискриминацију, као и правне и политичке мере у циљу спровођења једнакости у пракси и постизања потпуне ефикасности забране дискриминације.<sup>321</sup>

Чланом 1 Ревидиране европске социјалне повеље загарантовано је право на ефикасно остваривање права на рад. С обзиром да је дискриминација забрањена у погледу уживања свих права предвиђених Повељом, било каква дискриминација у запошљавању, директна или индиректна, мора бити забрањена. У циљу ефикасне забране дискриминације национална законодавства имају обавезу да преузму правне мере, које пре свега морају укључити: а) моћ издвајања, укидања, поништавања или измене било које одредбе која је у супротности са принципом једнаког третмана, који се појављује у колективним уговорима о раду, уговорима о раду или у сопственим прописима фирми; б) одговарајуће и делотворне правне лекове у случају навода о дискриминацији, као и одговарајуће прилагођавање терета доказивања које не би требало да у потпуности почива на жалби; в) заштиту од отпуштања или других акција освете које послодавац примењује према запосленом који је подено жалбу или преузео правну акцију; г) у случају кршења забране дискриминације, санкције које су довољне да одварте послодавца, као и да обезбеде адекватну накнаду сразмерно штете коју је жртва претрпела; д) признавање права синдиката да предузме мере у случају дискриминације при запошљавању, укључујући акције у име појединаца; њ) оснивање специјализованог, независног тела које има за циљ промоцију једнаког третмана, а посебно пружање подршке жртвама дискриминације и покретање поступка због дискриминације.<sup>322</sup>

---

<sup>320</sup> *Ibid.*, §52.

<sup>321</sup> Council of Europe, Non-discrimination as guaranteed by the European Social Charter, *op.cit.*, p. 2.

<sup>322</sup> *Ibid.*, p. 3.

Што се тиче дискриминације на основу националне припадности Повеља омогућава страним држављанима приступ запошљавању на територији државе уговорне странке, под условом да поседују радну дозволу. Свака држава уговорна страна не може забранити држављанима било које друге државе уговорне стране да обављају послове на њеној територији из других разлога, осим оних који су наведени у члану Г Ревидиране европске социјалне повеље. Једини послови који се могу странцима забранити су они који су повезани са заштитом јавног интереса или националне безбедности и подразумевају вршење јавних овлашћења.<sup>323</sup>

Ревидирана европска социјална повеља забрањује дискриминацију на основу инвалидитета у складу са чланом 15 који гарантује ефикасно остваривање права особа са инвалидитетом, без обзира на узраст или природу инвалидитета, на независност, социјалну интеграцију и учешће у јавном животу заједнице. У том циљу, уговорне стране обавезују се да, у складу са условом разумног прилагођавања: 1) предузму неопходне мере како би особама са инвалидитетом обезбедиле потребно усмерење, образовање и професионалну обуку, у оквиру редовних механизма, када год је то могуће, или када то није могуће, помоћу специјализованих тела, јавних или приватних; 2) унапреде њихов приступ запошљавању путем свих мера којима се послодавци подстичу да запосле и да задрже у радном односу особе са инвалидитетом у редовној радној средини и да прилагоде радне услове потребама особа са инвалидитетом или, када то није могуће због тежине инвалидитета, образовањем или стварањем посебне врсте запошљавања прилагођене тежини инвалидности. У одређеним ситуацијама такве мере могу обухватити посебан распоред и службе подршке; 3) унапреде њихову пуну социјалну интеграцију и учешће у животу заједнице посебно таквим мерама, укључујући и техничку помоћ, које имају за циљ да превазиђу баријере у споразумевању и покретљивости и да омогуће приступ транспорту, стамбеном смештају, културним активностима и разоноди.

Члан 20 Ревидиране европске социјалне повеље гарантује право на једнаке могућности и једнак третман у питањима запошљавања и занимања без дискриминације по основу пола. У складу са овим чланом, а у циљу осигурања

---

<sup>323</sup> *Ibid.*

ефикасног уживања овог права, стране уговорнице се обавезују да признају то право и предузму одговарајуће мере којима ће се обезбедити или унапредити њихова примена у следећим областима: а) приступ запошљавању, заштита од отпуштања и враћање на рад б) професионално усмеравање, обука, преквалификација и рехабилитација; в) услови запошљавања и радни услови, укључујући и надокнаду; г) развој каријере, укључујући и унапређења. Овај члан обавезује уговорне стране да забране било какву дискриминацију на основу пола, директну или индиректну, како би се осигурала примена принципа једнакости на све запослене, у приватном и јавном сектору, без обзира да ли раде са пуним или са непуним радним временом. Једнак третман мора бити законом загарантован, а свако законодавство, пропис, административна или нека друга мера, који су у супротности са принципом једнакости морају бити поништени или укинати. Национална законодавства имају обавезу да обезбеде одговарајуће и ефикасне правне лекове, као и да ублаже терет доказивања и омогуће жртвама дискриминације адекватну надокнаду. Запослени који захтевају да у потпуности остваре своје право на једнак третман морају бити правно заштићени од било каквог облика одмазде од стране послодаваца, укључујући не само отпуштања, већ и деградација, промене у радним условима итд.<sup>324</sup> Сагласно члану 20 тачка 2, који је саставни део додатка измењеној Европској социјалној повељи (ревидирана) „одредбе које се односе на заштиту жена, посебно у погледу трудноће, порођаја и периода после рођења детета, неће се сматрати дискриминацијом у смислу овог члана.“

Члан 27 Ревидиране европске социјалне повеље гарантује право радника са породичним обавезама на једнаке могућности и једнак третман. Ова лица често наилазе на потешкоће на тржишту рада због својих породичних обавеза. У складу са овим чланом државе уговорнице имају обавезу да предузму одговарајуће мере у циљу осигурања да радници са породичним обавезама нису дискриминисани због својих породичних обавеза и омогућавања радницима са породичним обавезама да заснују радни однос и остану у њему, као и да поново заснују радни однос после одсуства због породичних обавеза, посебно у области професионалног усмерења, обуке и преквалификације.

---

<sup>324</sup> *Ibid.*, p. 4.

Ревидирана европска социјална повеља формира интегрисани и динамички систем правно обавезујућих инструмената који забрањује дискриминацију не само у области запошавања, већ и у другим областима друштвеног живота, као што су: образовање и професионалне обуке, становање, здравство, социјално осигурање и социјална помоћ, економска и правна заштита, заштита од сиромаштва и социјалне искључености, транспорт, телекомуникације, културне и слободне активности, са посебним нагласком на заштиту угрожених лица као што су старија лица, деца, особе са инвалидитетом и мигранти.<sup>325</sup> Имајући у виду чињеницу да се Ревидирана европска социјална повеља суочава са великим бројем изазова који утичу на ефикасност њене имплементације и захтевају политичке одлуке уговорних страна, политичких тела Савета Европе и у извесној мери ЕУ, Савет Европе у коорганизацији са италијанским председавањем ЕУ, одржао је Конференцију на високом нивоу о Европској социјалној повељи, 17. и 18. октобра 2014. године, у Торину, у присуству око 350 званица из 37 европских земаља.<sup>326</sup> Конференција је поставила Повељу у центру европске политичке сцене у време када расте политичко уверење да је поштовање основних социјалних права најбољи начин да се повећа учешће грађана у демократским процесима, ојача поверење у изградњи Европске конструкције и сузбије фундаментализам и радикализација промоцијом инклузије и социјалне кохезије. То је неопходно у циљу јачања нормативног система и изражавања пуног потенцијала Повеље упоредно са Европском конвенцијом о људским правима. На Конференцији је постигнут договор да је криза са којом се Европа суочава у последњих неколико година открила недостатке националних правних система у погледу заштите фундаменталних права. Уједно то је прилика да европско друштво схвати значај социјалних права. У том контексту, Повеља је препозната као *жив и интегрисани систем гаранција* чија примена на националном нивоу има потенцијал да смањи економске и социјалне тензије, промовише политички консензус, као и да олакша спровођење неопходних

<sup>325</sup> Michele Nicoletti, *High - Level Conference on the European Social Charter*, General Report, Turin 2014, p. 15.

<sup>326</sup> Друга конференција о будућности заштите социјалних права у Европи, која се односи на потребу јачања уговорног система Европске социјалне повеље, организована је у Бриселу 12-13. фебруара 2015. године. Остале две конференције на високом нивоу организоване у оквиру Торино просеса: Интерпарламентарна конференција о Европској социјалној повељи и Торино форум о социјалним правима у Европи одржане су 17. и 18. марта 2016. године.

реформи. Стога, овај инструмент с правом се може назвати „*правим социјалним уставом Европе*.“<sup>327</sup> На Конференцији је постигнут консензус око идеје да је неопходно хитно побољшање постојеће синергије између права ЕУ и Европске социјалне повеље, као и проналажење ефикасних решења за тренутне проблеме. Права која су загарантована Повељом на више или мање експлицитан начин су загарантована и у праву ЕУ. Релевантне одредбе Европске социјалне повеље представљају саставни део Уговора о ЕУ и Уговора о функционисању ЕУ, као и Повеље о основним правима ЕУ, са значајним изузецима у погледу појединих чланова и ставова. Све државе чланице ЕУ су уједно странке уговорног „система“ Европске социјалне повеље, са разликама у погледу предузетих обавеза. Изузев две државе (Француске и Португала), које су прихватиле све параграфе Ревидиране европске социјалне повеље, остале државе чланице су ратификовале већи или мањи број одредаба обе верзије Повеље. Само 14 држава чланица ЕУ је прихватило Додатни протокол из 1995. године и успоставило систем колективних жалби.<sup>328</sup> Овакав однос нормативних система Савета Европе и ЕУ у погледу примене одредаба уговорног система Европске социјалне повеље подразумева различите ситуације и серију уговорних обавеза. Европски комитет за социјална права је у том контексту навео да „постоји јасна неуједначеност у погледу прихватања одредаба Повеље од стране држава чланица ЕУ, што је заправо резултат избора сваке уговорне странке која има право да изрази своју суверену вољу у том погледу. Неке државе чланице су, у складу са правом ЕУ, усвојиле правне инструменте и мере које пружају једнаку или већу заштиту одређених економских и социјалних права од заштите која је загарантована одредбама Повеље које нису прихваћене од стране тих држава. Једна од значајнијих идеја која је снажно заживела у току Конференције је идеја о интензивирању односа између Европског суда правде и Европског комитета за социјална права у погледу тумачења економских и социјалних права, као што је случај са тумачењем грађанских и политичких права. Ослањајући се на Повељу о основним правима ЕУ која, између осталог, предвиђа серију социјалних права инспирисаних

---

<sup>327</sup> Council of Europe, Directorate of Communication, Fresh start for Europe in Turin: High-level conference on the European Social Charter as a tool for employment and social inclusion. Доступно на: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2219713&Site=DC&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE>, 11. март 2015.

<sup>328</sup> М. Nicoletti, *op. cit.*, p. 22.

одредбама Европске социјалне повеље, Европски суд правде приликом тумачења права ЕУ треба полазити од Повеље као референтне тачке у таквом тумачењу. То је посебно важно у борби против дискриминације у уживању свих права загарантованих Повељом, као што је случај и са уживањем свих права загарантованих Европском конвенцијом о људским правима, без икакве дискриминације. Још више, такав приступ доприноси успостављању принципа недељивости основних људских права на европском тлу.<sup>329</sup> Стога, потребно је дубље међусобно признавање и јачање сарадње између Савета Европе и одговарајућих тела ЕУ у циљу промовисања хармонизације двају нормативних система и побољшања способности држава уговорница да поштују своје међународне обавезе. Важно је напоменути да су ЕУ и Савет Европе закључили Меморандум о разумевању (2007) у коме се наводи да ће ЕУ поштовати Савет Европе као ширег европског референтног извора људских права и да ће цитирати релевантне норме Савета Европе као референце у сопственим документима. У том контексту, институције ЕУ ће морати да, када је то релевантно, узму у обзир и закључке које су резултат надзорних мехенизама Савета Европе. Меморандум, такође, наводи да ће се Савет Европе и институције ЕУ ослонити на њихову поједину стручност кроз консултације на пољу људских права и слобода, и кохерентност Заједнице и права ЕУ са релевантним конвенцијама Савета Европе. Важно је напоменути да је значајан допринос овом изазову дала и Парламентарна скупштина Савета Европе, која је усвојила Резолуцију 1756 (2010) и Препоруку 1935 (2010) о потреби да се избегне дуплирање рада Савета Европе и Агенције ЕУ за основна права, као и Резолуцију 1836 (2011) и Препоруку 1982 (2011) о утицају Лисабонског споразума на Савет Европе. Недавно је Парламентарна скупштина усвојила Препоруку 2027 (2013) о агендама људских права ЕУ и Савета Европе: синергија, не дупликат.<sup>330</sup> Што се тиче надзорних система, на Конференцији је преовладала идеја да је систем колективних жалби, који омогућава социјалним пратнерима и цивилном друштву учешће у праћењу примене Повеље, транспарантнији, отворенији и демократичнији од система заснованог на националним извештајима. Штавише, било је јасно да би се број нерешених

---

<sup>329</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>330</sup> *Ibid.*

предмета пред Европским судом за људска права могао смањити, уколико је поступак по колективним жалбама био прихваћен од већег броја држава (само 15 држава је прихватило одговарајући Протокол из 1995. године који омогућава националним и међународним синдикалним организацијама, удружењима послодаваца и невладиним организацијама да подносе жалбе Комитету због кршења Повеље).<sup>331</sup> Осим тога, на Конференцији је закључено да би шире прихватање поступка по колективним жалбама довело до смањења обима посла националних управних одељења укључених у поступку извештавања о примени Повеље. Сходно томе, у фокусу Конференције била су два кључна питања. Прво питање односи се на потребу јачања статуса и положаја Европског комитета за социјална права у циљу попуњавања празнине која постоји у Савету Европе у погледу мониторинга основних права, без обзира да ли су у питању грађанска, политичка, социјална или економска права. Ово јачање може помоћи у обезбеђивању адекватне заступљености различитих правних приступа и друштвених модела који постоје широм континента. Друго питање односи се на потребу да Савет Европе спроведе комуникациону политику која ће бити у могућности да обезбеди јасну поруку о правној природи Повеље и обиму одлука Европског комитета за социјална права. Комуникациона политика Повеље треба да буде редовна, систематска и пре свега пропорционална важности права загарантованих Повељом. Повећани паралелизам између Повеље и Конвенције у комуникационим политикама у оквиру Савета Европе такође би био од помоћи у побољшању улоге ове Организације као чувара свих основних права на континенталном нивоу. На Конференцији је прихваћено становиште да је тренутно доба обележено губитком поверења у „Европски пројекат“, што води ка повлачењу у национализам, а у неким случајевима, у развој уверења да би права и вредности били боље потврђени уколико се то одвија на националном, а не на европском нивоу. Овај тренд је још израженији у социјалној сфери, утолико што се у многим случајевима сматра да је социјална димензија само економски прилагодљива варијабла. Стога, на Конференцији је донет закључак да се

---

<sup>331</sup> Према статусу ратификација Повеље и додатног протокола уз Повељу из 1995. године, од 21. марта 2016. године, од свих земаља Југоисточне Европе поступак по колективним жалбама су прихватиле Бугарска, Хрватска, Кипар, Грчка и Словенија. Република Србија још увек није ратификовала додатни Протокол уз Повељу из 1995. године.



социјална права двоструко подривају: прво, због правне и институционалне неравнотеже међу надзорним системима над поштовањем основних права у Европи; и друго, због утицаја кризе која води ка ограничењу права или демантовању основних политика.<sup>332</sup> На крају важно је напоменути да је на Конференцији упућен позив државама и европским институцијама да започну политички процес у циљу промовисања веће прихватљивости нормативног система Повеље и боље примене њених одредаба. Овај процес би представљао суштински корак ка свежем „рестарта“ читавог процеса уједињења Европе, с обзиром да је суштински важно да Европа буде заснована на основним вредностима око којих има задатак да повеже своје државе чланице и њихове грађане, а посебно на вредностима Европске социјалне повеље.<sup>333</sup> Стога је генерални секретар Савета Европе покренуо „Торински процес“ за Европску социјалну повељу, који има за циљ да ојача нормативни систем Европске социјалне повеље у оквиру Савета Европе и у њеном односу са правом ЕУ. Пре свега, овај процес има за циљ да побољша спровођење основних социјалних и економских права, паралелно са спровођењем грађанских и политичких права, на континенталном нивоу.

#### **4.1.3.1. Пракса Европског комитета за социјална права са посебним освртом на случајеве дискриминације у правним системима земаља Југоисточне Европе**

##### **4.1.3.1.1. COHRE против Хрватске, колективна жалба бр. 52/2008**

У случају COHRE против Хрватске из 2008. године Центар за станарска права и исељења COHRE (у даљем тексту: COHRE), међународна невладина организација са саветодавним статусом при Савету Европе, затражио је од Европског комитета за социјална права (у даљем тексту: Комитет) да установи да Хрватска крши обавезу да на задовољавајући начин примени члан 16 Европске социјалне повеље, а у контексту клаузуле о недискриминацији у Преамбули

---

<sup>332</sup> М. Nicoletti, *op. cit.*, р. 3.

<sup>333</sup> *Ibid.*

Повеље. Сагласно члану 16 породица има право на одговарајућу социјалну, правну и економску заштиту. У циљу обезбеђења неопходних услова за потпун развој породице, која је основна јединица друштва, стране уговорнице обавезују се да промовишу економску, правну и социјалну заштиту породичног живота средствима као што су социјалне и породичне бенефиције, пореске обавезе, обезбеђивање породичног смештаја, бенефиција за младе брачне парове и друге одговарајуће мере. Сагласно недискриминационој клаузули у Преамбули Повеље, уживање ових и других социјалних права треба да буде осигурано без дискриминације на основу расе, боје коже, пола, религије, политичког мишљења, националне припадности или социјалног порекла. Имајући то у виду, *COHRE* је у својој жалби затражио да Комитет установи да недостатак ефикасног правног лека за решавање питања губитка станарског права етничких Срба и осталих мањина конституише континуирано кршење станарског права и права породице на социјалну, правну и економску заштиту. *COHRE* је посебно навео да неуспех државе да омогући одговарајући повратак имовине или обештећење етничким Србима, који су арбитарно протерани из својих домова током сукоба у бившој Југославији, представља стално кршење права породице на заштиту својих станарских права, као и ускраћивање права да ова лица на основу принципа рестриктивне правде имају користи од одговарајућих реститутивних мера.<sup>334</sup> По питању дискриминације, *COHRE* је навео да хрватска влада није успела да докаже одсуство дискриминације у различитом третману међу етничким Србима и етничким Хрватима, као и да није успела да отклони препознатљиву индиректну дискриминацију.<sup>335</sup> У складу са наводима *COHRE*-а, Комитет је утврдио да Хрватска има огромну документацију која потпуно различито утиче на етничке Србе, а посебно законе и политике који се односе на носиоце станарског права, што представља *prima facie* доказ индиректне дискриминације, са јасним знацима директне дискриминације у неким случајевима.<sup>336</sup> Осим тога, *COHRE* је тврдио да је дискриминација у овом случају била намерна.<sup>337</sup>

---

<sup>334</sup> The European Committee of Social Rights, Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Croatia, Complaint No. 52/2008, DECISION ON THE MERITS, 22 June 2010, p. 2.

<sup>335</sup> *Ibid.*, para. 32.

<sup>336</sup> *Ibid.*, para. 33.

<sup>337</sup> *Ibid.*, para. 35.

У својој одлуци од 22. јуна 2010. године, Комитет је једногласно закључио да постоји кршење члана 16 у вези са забраном дискриминације која проистиче из Преамбуле Повеље, на основу пропуста да се спроведе програм за становање у разумном временском периоду, као и на основу пропуста да се узме у обзир већа рањивост великог броја расељених породица, а посебно породица етничких Срба. Такође, Комитет је закључио да особе које не желе да се врате у Хрватску, као и питање реституције или накнаде за губитак боравка или станарског права не спадају у опсег члана 16 Повеље.<sup>338</sup> На основу извештаја Европског комитета за социјална права у контексту колективне жалбе број 52/2008 Комитет министара Савета Европе усвојио је Резолуцију *CM/ResChS(2011)6*, 5. маја 2011. године, којом је поздравио мере предузете од стране хрватских власти у циљу усклађивања ситуације са Повељом.

#### **4.1.3.1.2. ФЕАНТСА против Словеније, колективна жалба бр. 53/2008**

У случају ФЕАНТСА против Словеније из 2008. године, Европска федерација националних организација које раде са бескућницима ФЕАНТСА (у даљем тексту: ФЕАНТСА) је затражила од Комитета да установи да словенечко законодавство крши чланове 16 и 31 Ревидиране европске социјалне повеље, одвојено и у вези са чланом Е, уз образложење да Словенија није успела да својим становницима, а посебно породицама, обезбеди ефективно право на становање. Члан 16 Повеље гарантује право породице на социјалну, правну и економску заштиту, док члан 31 право на становање. У намери да обезбеде ефективно остваривање права на становање, стране уговорнице се обавезују да преузимају мере које имају за циљ: 1) унапређивање приступа стамбеном смештају одговарајућег стандарда; 2) спречавање или умањивање појаве бескућника, како би се такве појаве постепено уклониле; 3) да учине да цене стамбеног смештаја буду доступне онима који немају довољно средстава. У складу са чланом Е остваривање и једног и другог права обезбеђује се без икакве дискриминације на основу расе, боје, пола, језика, вере, политичког или другог мишљења, националног или социјалног порекла, здравља, припадности националној мањини,

---

<sup>338</sup> *Ibid.*, p. 27.

рођења или неког другог статуса. Имајући то у виду, ФЕАНТСА је тврдила да изузимањем јавних субјеката, који су претходно били администратори и постали транзиционални власници станова који су били пребачени у јавну својину путем национализације, конфискације или експропријације, од обавезе да продају своје станове бившим носиоцима станарског права (које је укинута), без да се станарима понуди имовина еквивалентна могућношћу куповине стана под повољним условима, словенечки Закон о становању из 1991. године ставља око 13.000 породица у изузетно незавидну позицију.<sup>339</sup> Осим тога, ФЕАНТСА је тврдила да је до 1991. године јавни стамбени фонд у Словенији бројао око 230.000 станова под управом државних институција, општина, јавних предузећа и других правних лица. Ови станови су били у власништву заједнице, односно у друштвеном власништву (*друштвена ластнина*). Јавни администратори нису били њихови власници. То су станови које је држава изградила, реновирала или стекла куповином, национализацијом, конфискацијом или путем других облика експропријације. Појединци и породице су заузели станове у јавном власништву на основу станарског права, грађанско право која је постојало само у правним системима бивших република СФРЈ. Станарско право у погледу стана у јавном власништву су стицали на основу административне одлуке, која је била пропраћена грађанско-правним уговором. Решење и уговор били су издати и/или потписани у име гранта станарског права од стране јавног администратора тј. јавне установе одговорне за управљање зградом. Понекад је добијање станарског права било предмет одређеног услова: на пример, да се плати посебан додатни финансијски допринос од стране гранта, или да се да допринос у натури (на пример, размена мањег стана у власништву гранта за већи стан у јавном власништву, или реновирање на сопственом трошку гранта).<sup>340</sup> Станарско право је укинута 1991. године. Према Закону о становању из 1991. године, власништво бивших станова у јавном власништву је пребачено јавним субјектима који су до тада управљали имовином. Међутим, како компензацију за одузето станарско право и као начин за решавање проблема становања са којим се суочавају они

---

<sup>339</sup> The European Committee of Social Rights, *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) v. Slovenia*, Complaint no. 53/2008, DECISION ON THE MERITS, 8 September 2009, para. 6.

<sup>340</sup> *Ibid.*, para. 38-39.

који су до 1991. године имали то право, Закон је предвидео могућност да јавни субјекти као нови власници продају станове бившим носиоцима станарског права, а у случајевима у којима је носилац станарског права преминуо, најближим члановима породице, у року од две године након усвајања ових одредаба. Продајна цена је била постављена Законом, од 5 до 10% од тржишне вредности станова, а носиоци станарског права су могли одлучити да плаћају откупну цену у ратама у периоду од 20 година. Уколико стан није могао да се прода, јер је зграда морала да се руши, нови власник је морао да осигура да је бивши носиоц станарског права добио прилику да купи алтернативни стан под истим повољним условима. Овај систем је дозволио бившим носиоцима станарског права да сачувају своје поверене станове и да се прилагоде новом правном окружењу. Међутим, члан 117 Закона о становању из 1991. године, прави изузетак од општег принципа који омогућава конверзију станарског права у праву власништва: привремени транзиционални власници (раније администратори) једног од станова у јавном власништву који је пренет у јавно власништво путем национализације, конфискације или других облика експропријације нису везани обавезом да продају своје станове носиоцима станарског права. Овај изузетак обухвата око 13.000 станова. У таквим случајевима, носиоци станарског права нису могли да откупе станове, али им Закон о становању из 1991. године гарантује право да потпишу уговор са новим власником (прелазним) о закупу стана у погледу кога су некад имали станарско право, на неодређено време, и за непрофитно издавање, осим ако би станару могла бити понуђена адекватна замена стана.<sup>341</sup> ФЕАНТСА је навела да се ситуација станара у денационализованим становима додатно погоршала кроз низ мера предузетих од стране словеначких власти после 1991. године, што је додатно повећало њихову рањивост на стамбену искљученост и стални притисак од стране нових власника, који користе све врсте метода да они напусте нововраћене станове, како би их могли продати на отвореном тржишту. Из тог разлога, ФЕАНТСА је сматрала да је у питању повреда члана 31, тачка 1 Повеље, односно да група људи која је у питању не ужива право на ефективно становање. Након посете Словенији 2003. године Европски комесар за људска права је саопштио да су словеначки станари у денационализованим становима

---

<sup>341</sup> *Ibid.*, para. 41-43.

једна од две типичне групе жртава кршења људских права током транзиционог периода, уз образложење да су њихова права у потпуности незаштићена и да је угрожено све оно што су постигли током целог живота, као и да су многи од њих старије особе које живе у сталном страху и тешко подносе ову ситуацију, док власти нису у стању да пронађу праведно решење.<sup>342</sup>

У складу са горе наведеним, Европски комитет за социјална права сматра да државе уговорнице Повеље морају показати да је приступ становању најсиромашнијих апликаната компатибилан са њиховим нивоом прихода, што очигледно није случај са бившим носиоцима станарског права, посебно када су у питању старије особе, које су биле лишене не само овог права, већ и могућности куповине стана у ком живе, или могућности да под повољним условима остану или пређу у други стан, као замена за разумно изнајмљивање.<sup>343</sup> У својој одлуци о меритуму од 8. септембра 2009. године Комитет је закључио да је, у контексту колективне жалбе број 53/2008, дошло до кршења чланова 31 и 16 Ревидиране европске социјалне повеље, одвојено и у вези са чланом Е, уз образложење да је поступање према бившим власницима станарског права у погледу станова који су били стечени од стране државе путем национализације и експропријације и враћени својим власницима, очигледно дискриминаторски третман у односу на третман других станара у погледу станова који су пренети у јавно власништво другим средствима.<sup>344</sup> Стога, Комитет сматра да је деградирање законске заштите станара у супротности са међународним обавезама које проистичу из Ревидиране европске социјалне повеље.

Ова одлука има велики значај у пракси на локалном, националном и међународном плану и представља корак ка већој социјалној Повељи. ФЕАНТСА сматра да је ова одлука Комитета важна у смислу решавања и појашњавања низ битних елемената који се тичу државне обавезе у погледу унапређивања и спровођења права на ефективно становање, без икакве дискриминације. То ће свакако допринети изградњи међународних стандарда, као и охрабрењу словеначких власти да предузму одређене мере за решавање проблема

---

<sup>342</sup> *Ibid.*, para. 54-57.

<sup>343</sup> *Ibid.*, para. 72.

<sup>344</sup> *Ibid.*, para. 74.

заштићених станара (*sitting tenants*)<sup>345</sup> у корист словеначког друштва у целини.<sup>346</sup> На основу извештаја Европског комитета за социјална права у контексту колективне жалбе број 53/2008, Комитет министара Савета Европе усвојио је Резолуцију CM/ResChS(2011)7, 15. јуна 2011. године, којом је поздравио мере и посвећеност словеначких власти да ускладе своје законодавство и комплетну ситуацију у земљи са Повељом.

#### **4.1.3.1.3. Европски центар за права Рома против Бугарске, колективна жалба бр. 46/2007**

У случају Европски центар за права Рома против Бугарске из 2007. године, Европски центар за права Рома је навео да бугарско законодавство о здравственом осигурању дискриминише неке групе у друштву, као што је ромска заједница. Такође, он је навео да владине политике не решавају специфичне здравствене ризике са којима се суочава ромска заједница, уз напомену да Влада није предузела никакве мере како би ставила крај дискриминаторној пракси Рома од стране здравствених стручњака. Европски центар за права Рома сматра да је ова ситуација у супротности са члановима 11 (право на заштиту здравља) и 13 (право на социјалну и медицинску помоћ), одвојено или у вези са чланом Е (право на недискриминацију) Европске социјалне повеље.<sup>347</sup> Другим речима, Европски центар за права Рома сматра да пропуст бугарске Владе да обезбеди универзални приступ здравственом осигурању ускраћује приступ Рома здравственој заштити. Иако постојеће законодавство предвиђа субвенционисано здравствено осигурање за социјално угрожене појединце, постоји услов да ови појединци уживају право на социјалну помоћ или да буду регистровани као незапослени. С обзиром да многи Роми не примају социјалну помоћ или нису регистровани као незапослени, они не могу имати користи од јавно покривеног облика здравственог осигурања. Према анкетама, око 46% Рома није покривено здравственим осигурањем (у

---

<sup>345</sup> Станари који живе у враћеним (денационализованим) становима у централноевропским и источноевропским земљама, и који су у конкретном случају дискриминисани.

<sup>346</sup> The International Alliance of Inhabitants, Slovenia: Landmark ruling by the Council of Europe for Housing rights. Доступно на: [http://por.habitants.org/news/habitantes\\_da\\_europa/slovenia\\_landmark\\_ruling\\_by\\_the\\_council\\_of\\_europe\\_for\\_housing\\_rights](http://por.habitants.org/news/habitantes_da_europa/slovenia_landmark_ruling_by_the_council_of_europe_for_housing_rights), 14. март 2015.

<sup>347</sup> European Committee of Social Rights, European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria, Complaint No. 46/2007, DECISION ON THE MERITS, 3 December 2008, para. 5.

неким градовима проценат неосигураних Рома креће се између 40-90%).<sup>348</sup> Према наводима Европског центра за права Рома приступ социјално угрожених појединаца здравственом осигурању је додатно ограничен изменама и допунама Закона о социјалној помоћи 2006. године када је помоћ прекинута - за годину дана - након добијања накнаде за 18 месеци. Стога, уколико особа остане незапослена током године у којој је социјална помоћ прекинута, та особа губи и право на здравствено осигурање. Европски комитет за социјална права је такође навео да многи Роми не могу остварити право на субвенционисано здравствено осигурање јер су дугорочно незапослени и често нису регистровани или су избрисани из регистра незапоселних лица. Остали који имају право на социјалну помоћ, а самим тим, и на здравствено осигурање, а који нису успели да поднесу захтеве за здравствено осигурање били су искључени из здравственог осигурања. И многи други Роми који су изгубили своје право на социјалну помоћ или је добијају нередовно, такође нису могли да остваре своје право на здравствено осигурање.<sup>349</sup>

Влада је у свом одговору дала преглед правног оквира права на заштиту здравља, посебно описујући шему доприноса за здравствено осигурање. Влада се позвала на члан 40, тачка 3 Закона о здравственом осигурању, који даје право грађанима који имају право на социјалну помоћ или циљану помоћ за грејање - према Закону о социјалној помоћи - на здравствено осигурање на рачун државног буџета. Поред шеме доприноса за здравствено осигурање постоји још један план здравствене заштите који је заснован на порезима, који пружа погодности у натури за све становнике, на пример медицинску помоћ у хитним случајевима или акушерску помоћ за све жене које немају здравствено осигурање (члан 82 Закона о здравству). Право на хитну медицинску помоћ је додатно развијено у Уредби бр. 25 од 4. новембра 1999. године, која предвиђа да све медицинске установе морају обезбедити неопходну хитну медицинску помоћ свим лицима којима је потребна, без обзира на њихово држављанство, место боравишта или статус здравственог осигурања. Влада је тврдила да држава покрива трошкове болничког лечења лица без прихода, а која нису осигурана према шеми доприноса за здравствено осигурање, у складу са Уредбом бр. 17 Савета министара од 31. јануара 2007.

---

<sup>348</sup> *Ibid.*, para. 20.

<sup>349</sup> *Ibid.*, para. 21-22.



године, која одређује рокове и услове за трошење циљаних средстава за дијагностику и третман у болницама бугарских грађана без икаквих примања за период 2007-2008. У погледу навода Европског центра за права Рома о прекиду социјалне помоћи након 18 месеци, што је имало за последицу губитак здравственог осигурања, Влада је навела да је релевантни закон измењен и допуњен 2008. године, и да се сада социјална помоћ прекида после 12 месеци. Влада је додала да се прекид помоћи не односи на најугроженије особе (члан 12б, параграф 4 Закона о социјалној помоћи), и да ће таква лица бити и даље покривена системом здравственог осигурања.<sup>350</sup>

Европски центар за права Рома је навео да сиромаштво и висок ниво социјалне искључености имају за последицу тежак приступ Рома здравственим услугама, као и погоршање њиховог здравственог стања. Уобичајено, сиромашни људи не могу правилно да се брину о свом здрављу и, осим у случају опасности, не могу себи приуштити услуге лекара, а камоли болничко лечење. Према званичним проценама 65-70% ромске популације живи испод границе сиромаштва. Европски центар за права Рома је такође навео да су лоши животни услови у Бугарској, који преовлађују код ромског дела становништва, укључујући становање испод стандарда у нехигијенском окружењу и у одвојеним заједницама које су искључене од јавних услуга, кључни фактор који негативно утиче на здравствено стање Рома. Као резултат лоших санитарних услова у ромским насељима, они често страдају од избијања вирусних инфекција, као што су хепатитис, полиомијелитис и дифтерија. Према Европском центру за права Рома, још један проблем који одварћа Роме од коришћења здравствених услуга је тежак физички приступ здравственим установама. Реструктурирање здравствених установа у Бугарској је довело до непропорционалних препрека за физички приступ Рома здравственим услугама. У многим местима широм земље поликлинике у ромским насељима су затворене, а најближе здравствене установе су доступне само јавним превозом, што је недоступно за многе људе у ромским насељима.<sup>351</sup> Осим тога, Европски центар за права Рома је навео да се расна дискриминација Рома у пружању здравствене заштите јавља на многим нивоима

---

<sup>350</sup> *Ibid.*, para. 23-26.

<sup>351</sup> *Ibid.*, para. 27-29.

система здравствене заштите и креће се од отвореног негирања медицинских услуга до сложенијих облика дискриминације, што има за последицу пружање инфериорне здравствене услуге ромским пацијентима. Један од наводних отворених облика дискриминације је неуспех хитних служби да на ефикасан начин реагују на позив Рома. Постоје бројни извештаји који откривају праксу да се у ромским насељима у неким деловима Бугарске не шаљу возила хитне помоћи, или се шаљу са закашњењем. У великом броју случајева таква пракса је довела до смрти или тешке здравствене повреде ромских пацијената, што је евидентно у бројним појединачним случајевима Европског центра за права Рома. С друге стране, искључење Рома из система здравствене заштите несразмерно утиче на Ромкиње, које нису у стању да искористе медицинске услуге пре и после порођаја. Ово је илустровано у неколико случајева неадекватног лечења Ромкиња за време трудноће и порођаја. Европски центар за права Рома се жалио и на сегрегацију Ромкиња у болничким установама, тврдећи да су ови објекти инфериорни у погледу материјалних и санитарних услова и да им недостају медицински стручњаци. Практика сегрегације Ромкиња у породицима је наводно постојала у последњих двадесет година. Према наводима Европског центра за права Рома, постоје извештаји и о вербалном злостављању Рома од стране лекара на основу њихове етничке припадности. Стога, Европски центар за права Рома сматра да има разлога да се верује да су Роми жртве инфериорног лечења управо због њихове етничке припадности.<sup>352</sup>

Поступајући по наводима Европског центра за права Рома да бугарско законодавство о здравственој заштити искључује Роме из приступа здравствене заштите, Комитет је утврдио да ни једна релевантна законска одредба не може се сматрати дискриминаторном на основу етничке припадности. Главни део законодавства у овој области, Закон о здравственом осигурању из 1998. године, не прави никакву разлику између бугарских грађана у погледу њихових права и обавеза у области здравствене заштите. Комитет сматра да изузеће лица која примају социјалну помоћ, циљану помоћ за грејање или надокнаду за незапосленост - који имају право на субвенционисано здравствено осигурање - од плаћања здравствених доприноса осигурава да најугроженије категорије заједнице

---

<sup>352</sup> *Ibid.*, para. 33-35.

имају приступ здравственој заштити. Међутим, особе које не испуњавају услове за социјалну помоћ или које су привремено изгубиле право на социјалну помоћ остају без здравственог осигурања у периоду у којем им се социјална помоћ прекида.<sup>353</sup> Здравствене услуге које су доступне лицима у таквим ситуацијама су углавном ограничене на хитну медицинску помоћ (према Закону о здравству) или на надокнаду трошкова болничког лечења (према Уредби бр. 17 од 31. јануара 2007. године). То значи да они не могу добити лекарски третман у случају болести која не подразумева хитну или примарну интервенцију или специјализовану амбулантну медицинску негу.<sup>354</sup> У складу са чланом 13, тачка 1 Ревидиране европске социјалне повеље који предвиђа да се особама без одговарајућих средстава, у случају болести, обезбеди адекватна финансијска помоћ ради добијања медицинске неге, Комитет сматра да су мере усвојене од стране бугарске Владе недовољне за обезбеђење здравствене заштите сиромашних или социјално угрожених лица у случају болести, што представља кршење члана 13.<sup>355</sup> У погледу навода Европског центра за права Рома о несразмерним здравственим ризицима са којима се суочава ромска заједница, Комитет је утврдио да су ови наводи потврђени у великом броју других извора информација. ЕКРИ је у свом трећем извештају о Бугарској из 2003. године, између осталог, изјавила да људи који живе у ромским окрузима немају основни приступ јавним услугама, укључујући здравствену заштиту или санитариије. Становници из ових крајева често се налазе у бедном здравственом стању и не могу себи приуштити медицинско лечење, јер нема здравствене установе у тим крајевима, а медицинска нега је прескупа за њих. Саветодавни комитет је у свом Мишљењу за Бугарску о примени Оквирне конвенције за заштиту националних мањина из 2004. године изразио забринутост о алармантном здравственом стању Рома, који углавном живе у гетима на периферији локалитета, често без одговарајућег приступа основним погодностима, као што су вода и снабдевање електричном енергијом. И Комесар за људска права је у додатном извештају о Бугарској (2001-2005), *inter alia*, изјавио да је главни проблем ромске заједнице „гетоизација“ неких ромских

---

<sup>353</sup> *Ibid.*, para. 40-43.

<sup>354</sup> Resolution CM/ResChS(2010)1 Collective complaint No. 46/2007, The European Roma Rights Centre (ERRC) against Bulgaria, 31 March 2010.

<sup>355</sup> European Committee of Social Rights, European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria, Complaint No. 46/2007, para. 44.

округа у којима станивници често немају основне услове за живот, као што су пијаћа вода и струја. У извештају се такође наводи да Роми и даље трпе дискриминацију у појединим областима друштвеног живота, укључујући здравство.<sup>356</sup> Стога, Комитет сматра да има довољно доказа који показују да ромска заједница у Бугарској не живи у здравим срединама. Ова ситуација се може делимично приписати неуспеху превентивних политика државе, нпр. недостатак заштитних мера које гарантују чисту воду у ромским насељима, као и неадекватношћу мера које би требало осигурати јавне здравствене стандарде у области становања у овим насељима. У погледу мера предузетих у области здравственог образовања, здравственог становања и скрининга ромске популације, Комитет је констатовао да неки недавно успостављени програми, као што је нпр. успостављање здравствених медијатора, могу позитивно утицати на побољшање приступ Рома здравственој заштити. Међутим, Комитет сматра да недостају систематске дугорочне владине мере за подизање свести о људском здрављу. Комитет је такође на основу разних студија поднетих од стране Европског центра за права Рома приметио да је здравствени статус Рома инфериорнији у односу на општу популацију. Стога, Комитет сматра да држава није испунила своје позитивне обавезе да Ромима осигура одговарајући приступ здравственој заштити, посебно тиме што није предузела разумне кораке у циљу решавања специфичних проблема са којима се суочава ромска заједница, а који проистичу из често нездравих услова живота и тешког приступа здравственим услугама. У погледу навода Европског центра за права Рома о дискриминаторној пракси Рома у пружању здравствених услуга (одбијање да се пошаље возило хитне помоћи у ромским окрузима, сегрегација Ромкиња у породилиштима или употреба расно увредљивог говора од стране лекара) Комитет сматра да се ови значајни случајеви не могу ослонити на закључак да постоји систематска дискриминаторна пракса против Рома у систему здравствене заштите. Међутим, ови специфични случајеви, заједно са свим другим доказима поднетим од стране подносиоца жалбе, могу ојачати закључак Комитета да Роми у Бугарској немају користи од адекватних одговора у погледу њихових општих и специфичних потреба здравствене заштите. Стога, Комитет сматра да пропуст власти да

---

<sup>356</sup> *Ibid.*, para. 46.

предузму одговарајуће мере за елиминацију искључивања, маргинализације и еколошке опасности ромске заједнице у Бугарској, као и решавање проблема са којима се сусрећу многи Роми у приступу здравствених услуга, представља кршење члана 11 тачка 1, 2 и 3 у вези са чланом Е.<sup>357</sup> Сходно томе, Комитет је закључио да је Бугарска прекршила члан 11 тачка 1, 2 и 3 у вези са чланом Е и члан 13, тачка 1 Ревидиране европске социјалне повеље. На основу извештаја Европског комитета за социјална права у контексту колективне жалбе број 46/2007, Комитет министара усвојио је Резолуцију *CM/ResChS(2010)1*, 31. марта 2010. године, којом је поздравио мере и посвећеност бугарских власти да ускладе своје законодавство и комплетну ситуацију у земљи са Повељом.

**Закључак:** Поступак по колективним жалбама пред Европским комитетом за социјална права могу покренути само оне државе које су ратификовале процедуру коју омогућава додатни Протокол уз Европску социјалну повељу из 1995. године, и то у погледу оних чланова Повеље које је држава преузела ратификацијом. На крају поступка, на основу налаза Европског комитета за социјална права, Комитет министара објављује резолуцију о потврђеним кршењима чланова Повеље и позива заинтересоване државе уговорнице да у разумном року одговоре предлогом мера за решавање утврђених повреда. Комитет је још на почетку, приликом подношења прве колективне жалбе, разјаснио да сврха и циљ Европске социјалне повеље није заштита теоретских, већ ефективних права.<sup>358</sup> У том контексту, Комитет је додао да се правилна имплементација Европске социјалне повеље не може постићи само кроз законодавство, ако је при том имплементација неефикасна и ако није строго контролисана. Када су у питању средства за постизање циљева постављених у Повељи, Комитет сматра да државе чланице имају обавезу не само да предузму законске иницијативе, већ и да обезбеде неопходне ресурсе и процедуре како би се олакшало пуно остваривање права загарантованих Повељом. Комитет сматра да државе уговорнице морају настојати да остваре циљеве Повеље и у ситуацијама у којима је њена имплементација веома сложена и скупа, као и да

---

<sup>357</sup> *Ibid.*, para. 47-51.

<sup>358</sup> Вид. European Committee of Social Rights, *CIJ v. Portugal*, Complaint No. 1/1998, decision on the merits of 9 September 1999, §32; The European Committee of Social Rights, *FEANTSA v. Slovenia*, Complaint No. 53/2008, decision on the merits of 8 September 2009, §28.

посвете посебну пажњу најугроженијим групама и другим заинтересованим лицима.<sup>359</sup>

#### 4.1.4. Оквирна конвенција за заштиту националних мањина

Питање заштите националних мањина је одувек било на дневном реду Савета Европе, али је стекло још већи значај у периоду распада европских комунистичких режима, екстремног национализма и сукоба у појединим деловима Европе. Савет Европе има широку активност у овој области која се пре свега заснива на принципу заштите мањине као део универзалне заштите људских права, и као таква спада у домен међународне сарадње. Она обухвата постављање стандарда, међувладину сарадњу, сарадњу са различитим органима унутар и изван Савета Европе, као и активности за развој и консолидацију демократских мера за стабилност и изградњу поверења у цивилном друштву.<sup>360</sup> Најсвеобухватнији инструмент Савета Европе за заштиту права припадника националних мањина је Оквирна конвенција за заштиту националних мањина (у даљем тексту: Оквирна конвенција), усвојена на састанку Комитета министара одржаном 10. новембра 1994. године у Стразбуру. Оквирна конвенција је ступила на снагу 1. фебруара 1998. године и до сада је ратификована од стране 39 држава чланица.<sup>361</sup> То је први правно обавезујући мултилатерални инструмент посвећен заштити националних мањина широм света. Реч „оквирна“ наглашава простор који је остављен државама чланицама да кроз национално законодавство и одговарајуће владине политике пренесу њене одредбе у домаћи правни оквир, у складу са специфичном ситуацијом земље. Оквирна конвенција не садржи дефиницију „националне мањине“, јер није усвојена општа дефиниција од стране свих држава чланица Савета Европе. То значи да свака држава уговорница има право да слободно процени које ће групе бити покривене Оквирном конвенцијом на њеној

---

<sup>359</sup> European Committee of Social Rights, The relevant case law of the European Committee of Social Rights. Доступно на: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/children/Relevant%20case-law%20of%20the%20European%20Committee%20of%20Social%20Rights.pdf>, 14. март 2015.

<sup>360</sup> Council of Europe, FCNM Factsheet. Доступно на: <http://www.coe.int/en/web/minorities/fcnn-factsheet>, 16. март 2015.

<sup>361</sup> Од свих земаља Југоисточне Европе једино Грчка и Турска нису ратификовале Конвенцију (Грчка је само потписала). Ратификација Оквирне конвенције од стране великог броја држава чланица Савета Европе представља позитиван знак посвећености принципима постављених у Конвенцији, као и спремности ових држава да буду предмет редовног испитивања у процесу обезбеђивања да сваки припадник националне мањине у потпуности ужива своја права.

територији. Ова одлука мора бити донета у доброј вери и у складу са општим принципима међународног права, укључујући и принцип слободне самоидентификације из члана 3 Конвенције. Појединци могу сами одлучити да ли желе да буду третирани као припадници националне мањине, а њихова одлука мора бити заснована на објективним критеријумима повезаним са њиховим идентитетом, као што су вера, језик, традиција и културна баштина. Стране уговорнице Оквирне конвенције имају различите приступе у погледу дефинисања националне мањине, почев од рестриктивних приступа који укључују листу традиционалних група које могу имати користи од заштите на основу Оквирне конвенције, до отворених приступа који укључују чак и недржављане. Саветодавни комитет, група независних експерата, који помаже Комитету министара у праћењу имплементације Оквирне конвенције, процењује да ли државе уговорнице не искључују произвољно одређене групе које не желе да буду покривене Оквирном конвенцијом.<sup>362</sup>

Оквирна конвенција поставља принципе и циљеве које државе уговорнице морају поштовати и постићи како би се осигурала заштита националних мањина.

---

<sup>362</sup> Саветодавни комитет је формиран 1998. године и састоји се од 18 независних експерата са мандатом од 4 године. У складу са Резолуцијом (97)10 Комитета министара, чланови Саветодавног комитета морају бити признати експерти у области заштите националних мањина који ће своју дужност обављати у личном својству, независно и непристрасно, и који ће помагати Комитету министара Савета Европе у оцењивању адекватности мера предузетих од стране држава уговорница ради остваривања принципа утврђених у Оквирној конвенцији. Ова евалуација састоји се од подношења извештаја од стране држава уговорница, са комплетним информацијама о законодавним и другим мерама предузетим у складу са принципима Оквирне конвенције, у року од годину дана од дана ступања на снагу ове Конвенције. Остале извештаје државе уговорнице подносе периодично и на захтев Комитета министара, који може овластити Саветодавни комитет да отпочне процес мониторинга иако држава није успела да презентује свој извештај. У оквиру своје надзорне процедуре, Саветодавни комитет врши испитивање државних извештаја и других извора информација и обично спроводи посете држава уговорница како би одржао састанке са владиним саговорницима, представницима националних мањина, цивилног друштва и другим релевантним актерима. Након сагледавања комплетне ситуације у земљи, Саветодавни комитет усваја Мишљење које се доставља конкретной држави уговорници, која има могућност да у року од четири месеца поднесе Коментаре на Мишљење. Након овог периода Коментари и Мишљење постају јавни. На основу Мишљења Саветодавног комитета, Комитет министара усваја политички обавезујућу Резолуцију са закључцима и препорукама за конкретну државу уговорницу. Имплементација ових препорука пропраћена је додатним активностима државе уговорнице. Надзорни механизам примене Оквирне конвенције доприноси побољшању дијалога између владиних агенција и националних мањина. У оквиру овог механизма затражено је усвајање нових закона посвећених заштити националних мањина и охрабрене су многе државе да унапреде своје законодавство и праксу у борби против дискриминације. Саветодавни комитет је постао признато и веома цењено тело у међународној сфери заштите националних мањина. Мишљења Саветодавног комитета постале су централне референце у раду других међународних тела, као што су Високи комесар ОЕБС-а за националне мањине и Агенција ЕУ за основна права (ФРА).

У том циљу, стране уговорнице су дужне да: а) промовишу пуну и ефективну равноправност припадника националних мањина, без икакве дискриминације, у свим областима економског, друштвеног, политичког, јавног и културног живота, као и да обезбеде потребне услове како би припадници националних мањина изразили, очували и развијали своју културу, религију, језик и традицију; б) подстичу дух толеранције и међукултурног дијалога и предузимају одговарајуће мере за унапређење узајамног поштовања и разумевања и сарадње међу свим људима који живе на њиховој територији, без обзира на етнички, културни, језички или верски идентитет тих лица, а посебно у области образовања, културе и масовног информисања; в) предузму одговарајуће мере како би заштитиле лица која могу бити изложена претњама или дискриминацији, непријатељствима или насиљу због свог етничког, културног, језичког или верског идентитета (члан 6); г) обезбеде права сваког припадника националне мањине на слободу мирног окупљања, слободу удруживања, слободу изражавања и слободу мисли, уверења и вероисповести, као и њихов приступ медијима, у циљу повећавања толеранције и омогућавања културног плурализма; д) признају сваком припаднику националне мањине право да користи слободно и без ометања свој мањински језик, приватно и јавно, усмено или писмено, а под одређеним условима и у контакту са административним органима (члан 10); е) признају сваком припаднику националне мањине право да на свом мањинском језику користи своје лично име, као и да истакне ознаке, натписе и друге информације приватне природе које су јавно видљиве. У областима које су традиционално насељене знатним бројем припадника националне мањине стране уговорнице имају обавезу да настоје да истакну топографске назнаке намењене јавности и на језику мањине (члан 11).

Питање националних мањина је веома комплексно из једног једног разлога што већина земаља нема тачну процену становништва које припада мањинској популацији. То није нимало лако. С једне стране, то је делимично тешко јер многе државе немају прецизне статистичке податке и не праве расподелу података по етничкој основи, из разних историјских и политичких разлога. С друге стране, државе не располажу поузданим или најновијим пописним подацима, иако практично један део становништва сваке државе припада националним мањинама. Основни предуслов за заштиту права



припадника националних мањина је усвајање низ закона и механизма за њихову заштиту. Иако је овај тренд заступљен у већини земља Југоисточне Европе, законодавство само по себи није довољно за адекватну заштиту националних мањина. Да би се променила свакодневна реалност припадника националних мањина неопходно је константно унапређење законског оквира и структуре, као и увођење отворенијих пракси на свим нивоима власти. Посебно је важно да државе заузму интегрисани приступ према националним мањинама како би осигурале њихову пуну и ефективну равноправност кроз позитивне мере. Инклузија и недискриминација у свим областима друштвеног живота треба да постану рефлекс у свим политичким процесима. То заузврат омогућава да се припадници националних мањина осећају сигурније и да у потпуности учествују у друштву, без скривања свог идентитета.<sup>363</sup> У том циљу, надзорни механизам Саветодавног комитета подстакао је многе државе уговорнице Оквирне конвенције да предузму разне активности како би ускладиле своје национално законодавство и политике са принципима постављеним у Оквирној конвенцији. Упркос таквом развоју, досадашња пракса Саветодавног комитета говори о расту расистичког, ксенофобичног и екстремистичког дискурса у Европи, укључујући и дискриминацију миграната и избеглица. Ови екстремни облици дискриминације, који су у супротности са основним принципима људских права и људског достојанства на којима почива Савет Европе, представљају директну претњу припадника националних мањина, посебно у комбинацији са физичким нападима и инцидентима узнемиравања и злостављања.<sup>364</sup> У циљу спречавања таквог тренда, а имајући у виду мултилатералну природу Оквирне конвенције, која је од суштинског значаја за њену ефикасну имплементацију, потребно је да државе уговорнице Оквирне конвенције усредсреде своје напоре ка остварењу конструктивног дијалога на домаћем нивоу у областима у којима је такав дијалог најпотребнији. Поред Оквирне конвенције, додатну заштиту права припадника

---

<sup>363</sup> Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Ninth activity report covering the period from 1 June 2012 to 31 May 2014*, Strasbourg 2014, p. 10.

<sup>364</sup> *Ibid.*, p. 11.

националних мањина пружа и Европска повеља о регионалним или мањинским језицима, усвојена 25. јуна 1992. године.<sup>365</sup>

#### 4.1.5. Европска комисија против расизма и нетолеранције

Европска комисија против расизма и нетолеранције (у даљем тексту: ЕКРИ) је независно специјализовано тело за праћење појава везаних за расизам, расну дискриминацију, ксенофобију, антисемитизам и нетолеранцију на већем нивоу Европе из перспективе заштите људских права, у светлу Европске конвенције о људским правима, додатних протокола уз Конвенцију и судске праксе Европског суда за људска права. Основана је на првом Самиту шефова држава и влада држава чланица Савета Европе одржаном у Бечу 8-9. октобра 1993. године када је усвојен План акције за борбу против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције и донета Одлука о оснивању ЕКРИ-а на највишем политичком нивоу, као резултат политичке воље европских шефова држава да

---

<sup>365</sup> Европска повеља о регионалним или мањинским језицима је ступила на снагу 1. марта 1998. године. Према статусу ратификација од 13. фебруара 2016. године Повеља има 25 држава странака. Од земаља Југоисточне Европе Повељу су ратификовале БиХ, Хрватска, Кипар, Црна Гора, Румунија, Србија и Словенија. Македонија и Молдавија само су потписале, док Албанија, Бугарска, Грчка и Турска нити су потписале, нити ратификовале Повељу. Повеља је конвенција које је, с једне стране, дизајнирана да заштити и промовише регионалне или мањинске језике као угроженог аспекта културне баштине Европе и, с друге стране, да омогући појединцима који говоре регионални или мањински језик да тај језик користе у приватном и јавном животу. Повеља покрива регионалне и мањинске језике, нетериторијалне језике и званичне језике које имају мању употребу на територији или делу територије уговорних страна. Значај Повеље састоји се у неколико чињеница: а) Повеља поставља основне принципе и циљеве који обавезују државе уговорнице у погледу свих регионалних и мањинских језика на њиховој територији; и б) Повеља садржи низ конкретних мера које треба да олакшају и подстакну употребу појединих регионалних или мањинских језика у јавном животу. Опсег Повеље обухвата језике који су традиционално у употреби на територији једне државе, али не покрива језике које су повезане са недавним мигрантским покретима или дијалекте званичних језика. Циљ Повеље је да осигура, колико је то могуће, да се регионални или мањински језици користе у образовању и медијима, да се дозволи и охрабри њихова примена у правним и административним контекстима, у економском и друштвеном животу, у сврху културних активности и прекограничних размена. Повеља се заснива на принципу који у потпуности поштује национални суверенитет и територијални интегритет, што аутоматски значи да однос између службених и регионалних или мањинских језика не треба почивати на конкуренцији или антагонизму. У том смислу Повеља захтева да се у свакој држави узме у обзир културна и друштвена стварност. Повеља предвиђа надзорни механизам који врши процену примене Повеље у државама уговорницама, обезбеђујући препоруке када је то потребно, у циљу побољшања националног законодавства, политике и праксе. Централни механизам за праћење имплементације Повеље је Комитет независних експерата који је основан у складу са чланом 17 Повеље. Свака уговорна странка је дужна да подноси периодични извештај Генералном секретару сваке три године, објашњавајући своју политику и мере које је предузела у циљу испуњавања обавеза које произилазе из Повеље. Ови извештаји се објављују од стране држава уговорница и Савета Европе. Опширније, вид. Европска повеља о регионалним или мањинским језицима (1992). Доступно на: [http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/default_en.asp), 13. фебруар 2016.

дају нови подстрек борби против расизма у Европи. На другом Самиту одржаном у Стразбуру 10-11. октобра 1997. године усвојена је коначна Декларација и План акције, док аутономни Статут ЕКРИ-а усвојен је 13. јуна 2002. године. ЕКРИ има за циљ да: 1) преиспита законодавство држава чланица, њихове политике и друге мере за борбу против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције, као и њихову ефикасност; 2) предложи даље мере на локалном, националном и европском нивоу; 3) формулише препоруке о општој политици упућене државама чланицама Савета Европе; и 4) проучи међународно-правне инструменте у областима где је то потребно.<sup>366</sup> ЕКРИ предузима дејства која покривају све неопходне мере за борбу против насиља, дискриминације и предрасуда са којима се суочавају појединци или групе појединаца на основу „расе“, боје коже, језика, вере, националности и националног или етничког порекла. Главна стратегија ЕКРИ-а је константно унапређење својих активности кроз приступ „корак по корак“ и постизање видљивих и конкретних резултата кроз евалуацију, консолидацију и проширење својих активности. ЕКРИ обезбеђује конкретне и практичне савете за све државе чланице у смислу како да реше проблеме расизма и нетолеранције у својој земљи. У том циљу, ЕКРИ испитује правни оквир сваке државе чланице за борбу против расизма, расне дискриминације, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције и њихову примену, постојање независних тела која имају за циљ да пруже помоћ жртвама расизма и нетолеранције, затим, положај вулнерабилних група у специфичним подручјима друштвеног живота, као што су образовање, запошљавање, становање, здравство, приступ добрима и услугама, и тон политичке и јавне расправе о питањима од значаја за ове категорије лица. У свом раду ЕКРИ користи веома широку дефиницију расизма и расне дискриминације, јер је искуство показало да су у питању концепти који се могу мењати и манифестирати у различитим облицима. Не само што покрива најблатантнија кршења људских права, као што су државно санкционисана сегрегација, апартхејд или нацизам, ЕКРИ покрива и друге облике расизма и дискриминације који се јављају у суптилнијим и штетнијим облицима различитог

---

<sup>366</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, Resolution Res (2002)8 on the statute of the European Commission against Racism and Intolerance. Доступно на: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/About/Res\(2002\)8%20amended%20-%20Statute%20ECRI%20-%20revised%20February%202014.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/About/Res(2002)8%20amended%20-%20Statute%20ECRI%20-%20revised%20February%202014.pdf), 22. март 2015.

третмана.<sup>367</sup> У својим препорукама о општој политици ЕКРИ напомоће да се расизам и расна дискриминација јављају у разним областима и по другим основама као што су узраст, инвалидитет, пол, родни идентитет или сексуална оријентација, па стога многе препоруке ЕКРИ-а могу *mutatis mutandis* да се примењују и на те друге основе. Главне статутарне активности ЕКРИ-а су: а) мониторинг држава чланица (приступ по земљама); б) рад на општим темама; и в) односи са цивилним друштвом.

#### 4.1.5.1. Приступ по земљама

Прва статутарна активност ЕКРИ-а је да врши мониторинг над радом сваке државе чланице Савета Европе и да испитује њихову ситуацију у вези са манифестацијама расизма и нетолеранције. Налази ЕКРИ-а, заједно са сугестијама и препорукама у смислу како да се свака земља бори са идентификованим проблемима, објављују се у извештајима за сваку државу чланицу. Ови извештаји су резултат контакт посета држава чланица и поверљивог дијалога са националним властима. ЕКРИ шаље своје извештаје у форми нацрта, а онда кроз поверљив дијалог са националним властима, разматра њихов садржај у светлу коментара националних власти. Након њиховог коначног усвајања прослеђују се државама чланицама са посредством Комитета министара. Циљ ЕКРИ-а је да формулише корисне и добро утемељене препоруке које могу помоћи владама у предузимању конкретних и практичних корака у борби против расизма, расне дискриминације, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције. ЕКРИ врши надзор у свим државама чланицама Савета Европе, на равноправној основи, у пет годишњих циклуса који покривају по девет/десет држава годишње.<sup>368</sup> Тренутно спроводи пети циклус мониторинга који је започет у првој половини 2013. године и трајаће пет година.<sup>369</sup> На основу надзорног рада по земљама ЕКРИ утврђује следеће области од посебног интереса: а) употреба расистичких, антисемитских и

<sup>367</sup> ECRI, *Combating racism and intolerance: An Introduction to the work of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)*, Council of Europe, p. 5.

<sup>368</sup> Вид. Council of Europe, ECRI Secretariat Directorate General II – Democracy, *ANNUAL REPORT ON ECRI'S ACTIVITIES covering the period from 1 January to 31 December*, CRI(2014)32, Strasbourg 2014, p. 15.

<sup>369</sup> Опширније, вид. ECRI, Country Monitoring Work, Information document on the fifth monitoring cycle of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). Доступно на: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Information%20document%20fifth%20monitoring%20cycle\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Information%20document%20fifth%20monitoring%20cycle_en.pdf), 22. март 2015.

ксенофобичних елемената у политичком дискурсу; б) прикупљање података по категоријама као што су националност, национално или етничко порекло, језик и вероисповест (етнички подаци); в) поштовање слободе изражавања у борби против расизма; и г) однос између интеграције и борбе против расизма и расне дискриминације.

#### **4.1.5.2. Рад на општим темама**

Други аспект статутарне активности ЕКРИ-а је рад на општим темама које су посебно важне за борбу против расизма, расне дискриминације, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције. У том циљу ЕКРИ доноси препоруке о општој политици које покривају важне области у борби против расизма и нетолеранције и пружају детаљне смернице креаторима политике у свим државама чланицама Савета Европе приликом израде националних стратегија, програма и пројеката у различитим областима живота. ЕКРИ је до сада усвојила 15 препорука, а од 2013. године формирана је радна група за усвајање нове препоруке у области борбе против илегалних миграција.

**Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 1:** Борба против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције, од 4. октобра 1996. године, садржи бројне смернице за предузимање националних мера које се односе на правне и политичке аспекте борбе против расизма и нетолеранције, у циљу успостављања националног правног поретка на високом нивоу који гарантује обавезу државе на једнак поступак према свим особама и борбу против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције. Имајући у виду друштвену, економску и правну разноликост држава чланица, ЕКРИ сматра да ефикасан одговор расизму, ксенофобији, антисемитизму и нетолеранцији захтева трајан и севобухватан приступ који бу се огледао у широком спектру мера које допуњују и јачају једна другу у свим аспектима живота и које треба да одразе ту разноликост. У том циљу ЕКРИ истиче да су правне мере од првенственог значаја, иако не и довољне, за ефикасну борбу против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције. Стога, неспровођење релевантног постојећег законодавства дискредитује акцију

против расизма и других облика нетолеранције.<sup>370</sup> ЕКРИ такође позива државе чланице да прикупљају, у складу са европским законима, прописима и препорукама о заштити података и заштити приватности, где и када је то прикладно, податке који ће помоћи у процени и вредновању ситуације и искустава група које су посебно изложене расизму, ксенофобији, антисемитизму и нетолеранцији.<sup>371</sup>

**Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 2:** Специјализована тела на националном нивоу за борбу против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције од 13. јуна 1997. године. Приликом усвајања своје друге препоруке ЕКРИ је истакла да је борба против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције интегрални део заштите и унапређења основних људских права, и потсетила да је неопходно појачати клаузулу о недискриминацији Европске конвенције о људским правима (члан 14). ЕКРИ је такође напоменула да је неопходно да се да највиши приоритет мерама за потпуну имплементацију законодавства и опште политике чији је циљ борба против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције. Ефикасна стратегија против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције у великој мери почива на ширењу свести, информисању и образовању јавности, као и на заштити и унапређењу права појединаца који припадају мањинским групама. ЕКРИ сматра да специјализована тела на националном нивоу за борбу против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције могу да на различите начине дају конкретан допринос повећању ефикасности одређеног броја мера које се предузимају на овом пољу и пружају савета и информација националним властима. У том циљу, ЕКРИ препоручује владама држава чланица да успоставе или ојачају национална специјализована тела за борбу против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције, која имају посебно важну улогу у заштити појединаца и група појединаца од расизма и расне дискриминације. У разматрању овог питања потребно је да се владе држава чланица служе основним начелима у вези са Статутима, алтернативним облицима, функцијама и одговорностима

---

<sup>370</sup> ECRI, *PREPORUKA O GENERALNOJ POLITICI BR. 1: BORBA PROTIV RASIZMA, KSENOFOBIIJE, ANTISEMITIZMA I NETOLERANCIJE*, Strasbourg 1996, стр. 3.

<sup>371</sup> *Ibid.*, стр. 6.

специјализованих тела, датим у додатку ове Препоруке, као смерницама и њиховим извором инспирације у расправама на националном нивоу.<sup>372</sup> Национална специјализована тела су стратешки партнери ЕКРИ-а у борби против расизма и нетолеранције, па стога ЕКРИ има за циљ да ојача своје везе и радне односе са њима, укључујући кроз организацију редовних семинара.

**Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 3:** Борба против расизма и нетолеранције којима су изложени Роми/Цигани од 6. марта 1998. године, за своју полазну тачку узима чињеницу да Роми/Цигани широм Европе пате услед постојаних предрасуда, да су жртве расизма који је дубоко укорењен у друштву, да су мета понекад насилних демонстрација расизма и нетолеранције и да се њихова основна права редовно крше или угрожавају. ЕКРИ сматра да је борба против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције изнад свега ствар заштите права потенцијално угрожених чланова друштва. ЕКРИ је, такође, констатовала да постојане предрасуде против Рома/Цигана воде дискриминативном односу према њима у многим областима друштвеног и економског живота, и да је таква дискриминација основни чинилац социјалне изолације која погађа многе Роме/Цигане. Стога, ова препорука има за циљ да подстакне усвајање низ мера за борбу против свих манифестација расизма и нетолеранције и дискриминаторних пракси и закона према Ромима/Циганима.<sup>373</sup>

**Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 4:** Национална истраживања о искуству и виђењу дискриминације и расизма из угла потенцијалних жртава од 6. марта 1998. године. ЕКРИ сматра да су статистички подаци о расистичким и дискриминаторним чиновима и о ситуацији мањинских група на свим пољима живота витални за идентификацију проблема и формулацију политике и да такви статистички подаци треба да буду допуњени подацима о ставовима, мишљењима и гледиштима о расизму и дискриминацији. Поред истраживања спроведених на целокупној популацији, ЕКРИ сматра да су нов и вредан извор информација истраживања спроведена на релевантним сегментима популације којима се

---

<sup>372</sup> ECRI, *PREPORUKA O GENERALNOJ POLITICI BR. 2: SPECIJALIZOVANA TELA NA NACIONALNOM NIVOU ZA BORBU PROTIV RASIZMA, KSENOFOBIJE, ANTISEMITIZMA I NETOLERANCIJE*, Strazbur 1997.

<sup>373</sup> ECRI, *PREPORUKA O GENERALNOJ POLITICI BR. 3: BORBA PROTIV RASIZMA I NETOLERANCIJE KOJIMA SU IZLOŽENI ROMI/CIGANI*, Strazbur 1998, стр. 4.

утврђују искуства и виђења расизма и дискриминације из угла њихових потенцијалних жртава. Ова Препорука напомиње да резултати таквих истраживања могу на разне начине помоћи у расветљавању проблема, као и побољшању постојеће ситуације. ЕКРИ је констатовала да би спровођење таквих истраживања широм Европе пружио подробнију слику ситуације у погледу расизма и дискриминације и на националном и на европском нивоу. У том циљу, ЕКРИ препоручује владама држава чланица да предузму кораке како би осигурале спровођења националних истраживања о искуству и виђењу расизма и дискриминације из угла потенцијалних жртава, која би била инспирисана смерницама датим у додатку уз ову Препоруку.<sup>374</sup>

**Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 5:** Борба против нетолеранције и дискриминације против Муслимана од 16. марта 2000. године. Ова Препорука, која има за циљ усвајање бројних специфичних мера за бробу против нетолеранције и дискриминације против Муслимана, усвојена је у складу са чланом 9 Европске конвенције о људским правима који штити право на слободу мисли, савести и вероисповести, чланом 14 који забрањује дискриминацију у уживању права и слобода предвиђених у Конвенцији, између осталог, и по основу вероисповести, Препоруком Парламентарне скупштине бр. 1162 о доприносу исламске цивилизације европској култури од 19. септембра 1991. године и закључком Семинара о вери и интеграцији доселеника којег је организовао Европски одбор за миграције у Стразбуру 24-26. новембра 1998. године. Приликом усвајања ове Препоруке, ЕКРИ је нагласила да се институционална решења којима се уређују односи између државе и вере увелико разликују међу државама чланицама Савета Европе. Мирни суживот вера у плуралистичком друштву заснован је на поштовању једнакости и недискриминацији између вера у демократским државама, са јасно одвојеним државним законима од верских правила. Имајући у виду да су јеврејство, хришћанство и ислам међусобно утицали једно на друго, те да су вековима утицали на европску цивилизацију, ЕКРИ је подсетила на позитиван допринос ислама трајном развоју европских

---

<sup>374</sup> ECRI, *PREPORUKA O GENERALNOJ POLITICI BR. 4: NACIONALNA ISTRAŽIVANJA O ISKUSTVU I VIĐENJU DISKRIMINACIJE I RASIZMA IZ UGLA POTENCIJALNIH ŽRTAVA*, Strazbur 1998, стр. 3.



друштва чији је он саставни део. ЕКРИ је у том контексту изразила и забринутост због знакова који показују да је верска нетрпељивост према исламу и муслиманским заједницама у порасту у земљама у којима већина становништва нису припадници те вере, као и жаљење што је ислам понекад приказан нетачно на основу непријатељских стереотипа чији је циљ да се ова вера прикаже као претња. Стога, ЕКРИ сматра да је неопходна борба против свих предрасуда са којима се суочавају муслиманске заједнице на различите начине, посебно кроз негативне опште ставове, али и, у различитим степенима, кроз дискриминацијска дела, насиље и узнемиравање. ЕКРИ је, такође, одбацила све манифестације верског екстремизма. И поред знакова верске нетолеранције, ЕКРИ сматра да је главна карактеристика данашње Европе тренд различитости уверења у оквиру плуралистичких друштава, и у том контексту препоручује државама чланицама у којима су муслиманске заједнице настањене и живе као мањинске да предузму низ мера како би осигурале да ове заједнице нису дискриминисане у практиковању своје вере на свим нивоима и у свим областима друштвеног живота.<sup>375</sup>

**Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 6:** Борба против дисеминације расистичког, ксенофобичног и антисемитског материјала преко интернета од 15. децембра 2000. године. Ова Препорука захтева да владе држава чланица предузму све неопходне мере, како на националном, тако и на међународном плану, за ефикасну борбу против употребе интернета за расистичке, ксенофобичне и антисемитске циљеве. Приликом усвајања ове Препоруке ЕКРИ је у потпуности узела у обзир опште закључке Европске конференције против расизма, одржане у Стразбуру 11-13. октобра 2000. године, као европског регионалног доприноса Светској конференцији против расизма, расне дискриминације, ксенофобије и сличних нетолерантности, одржане у Дурбану, Јужна Африка, од 31. августа до 8. септембра 2001. године. Европска конференција против расизма је позвала све државе чланице да учине све што је неопходно за кривично гоњење лица одговорних за изазивање расне мржње на интернету, као и њихових саучесника. У Политичкој декларацији усвојеној на завршној седници Европске конференције

---

<sup>375</sup> ECRI, *GENERAL POLICY RECOMMENDATION No. 5 ON COMBATING INTOLERANCE AND DISCRIMINATION AGAINST MUSLIMS*, Strasbourg 2000, p. 3-4.

13. октобра 2000. године, државе чланице су предузеле обавезу да ће се борити против свих облика изражавања која подстичу расну мржњу, као и да ће предузети мере против ширења таквог материјала у медијима, а посебно на интернету. ЕКРИ сматра да интернет може дати позитиван допринос броби против расизма и нетолеранције на светском нивоу јер олакшава прекограничну размену информација о питањима људских права која се односе на борбу против дискриминације. ЕКРИ је, такође, нагласила да је употреба интернета за успостављање образовних мрежа и мрежа за подизање свести у области борбе против расизма и нетолеранције добра пракса коју треба подржати и развијати. Међутим, ЕКРИ је изразила забринутост због чињенице да се интернет користи за ширење расистичких, ксенофобичних и антисемитских материјала од стране појединаца и група са циљем да се подстакне нетолеранција или расна и етничка мржња. Стога, ЕКРИ препоручује да свака држава чланица, у оквиру борбе против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције који уништавају демократију у свакој земљи, предузме низ мера на националном и међународном нивоу за ефикасну борбу против употребе интернета за расистичке, ксенофобичне и антисемитске циљеве, у циљу сузбијања нелегалног садржаја на интернету. На међународном плану, ЕКРИ препоручује да државе чланице предузму све неопходне мере за јачање међународне сарадње и узајамне помоћи између органа надлежних за спровођење закона широм света, како би се створиле ефикасније мере против ширења расистичког, ксенофобичног и антисемитског материјала преко интернета, док на националном плану да осигурају ефикасну имплементацију релевантног законодавства, обуку органа надлежних за спровођење закона, као и кривична гоњења у односу на расистичка, ксенофобична и антисемитска дела почињена преко интернета.<sup>376</sup>

**Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 7** о националном законодавству за борбу против расизма и расне дискриминације од 13. децембра 2002. године фокусира се на кључне елементе које би свеобухватно национално законодавство држава чланица требало садржати у циљу борбе против расизма и

---

<sup>376</sup> Опширније, вид. ECRI, *GENERAL POLICY RECOMMENDATION No. 6 ON COMBATING THE DISSEMINATION OF RACIST, XENOPHOBIC AND ANTISEMITIC MATERIAL VIA THE INTERNET*, Strasbourg 2001, pp. 3-4.

расне дискриминације. У оквиру појединачног приступа по земљама, ЕКРИ редовно препоручује државама чланицама доношење делотворних законских мера за борбу против расизма и расне дискриминације. Ова Препорука има за циљ дати преглед тих мера и разјаснити и допунити препоруке формулисане у вези с тим у појединачним извештајима ЕКРИ-а по земљама. Препорука такође има за циљ да одражава опште принципе садржане у међународним инструментима наведеним у Преамбули. Обсег Препоруке је веома широк и обухвата све гране права: уставно, кривично, грађанско и управно право. Само такав интегрални приступ може омогућити државама чланицама решавање проблема расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције на начин који је са стајалишта жртве најисцрпнији, најделотворнији и који највише задовољава. У подручју борбе против расизма и расне дискриминације, грађанско и управно право често предвиђају флексибилна правна средства која могу олакшати жртви пут до правне заштите. Кривично право има симболичан учинак који подиже свест друштва о озбиљности расизма и расне дискриминације и има јак одвраћајући учинак ако се спроводи на делотворан начин. Приликом усвајања ове препоруке, ЕКРИ је узела у обзир чињеницу да се могућности које нуде различите гране права међусобно надопуњују. Стога, ЕКРИ препоручује државама чланицама, посебно у односу на борбу против расне дискриминације, доношење одредаба уставног, грађанског и управног права и, у одређеним случајевима, додатно доношење одредаба кривичног права. Законске мере које ЕКРИ препоручује за борбу против дискриминације су компатибилне различитим правним системима, било да се ради о систему *common law*-а или континенталног права или мешовитом првном систему. Елементи које ЕКРИ сматра кључним за делотворан правни оквир против расизма и расне дискриминације могу се прилагодити посебним околностима у свакој земљи. Оне би стога могле бити наведене у једном посебном акту или у различитим подручјима националног законодавства. Ти кључни елементи могли би се укључити и у шире законодавство које обухвата борбу против расизма и расне дискриминације. На пример, приликом доношења законских мера против дискриминације, државе чланице могу забранити, уз расну дискриминацију, и друге облике дискриминације, као што је дискриминација на

основу пола, сексуалне оријентације, инвалидитета, политичког и другог мишљења, социјалног порекла, имовине, рођења или другог статуса.<sup>377</sup>

У оквиру кључних елемената националног законодавства против расизма и расне дискриминације, ова Препорука укључује дефиниције расизма, директне и индиректне дискриминације, као и друге правне аспекте борбе против расизма, укључујући расистичке изразе, расистичке организације и расно мотивисана кривична дела. У смислу ове Препоруке, „расизам“ значи *веровање да основ као што је раса,<sup>378</sup> боја коже, језик, вероисповест, националност или национално или етничко порекло оправдава омаловажавање особе или групе особа, или идеју о супериорности особе или групе особа.* Стога, појам „расизам“ који се користи у Препоруци треба тумачити у широком смислу, укључујући појаве као што су ксенофобија, антисемитизам и нетолеранција. „Директна расна дискриминација“ значи *свако различито поступање на основу расе, боје коже, језика, вероисповести, националности или националног или етничког порекла које нема никакво објективно и разумно оправдање ако не тежи остварити легитиман циљ или ако не постоји разуман однос пропорционалности између коришћених средстава и циља који се жели остварити.* „Индиректна расна дискриминација“ постоји у случајевима када особе које припадају групи одређеној на основу као што је раса, боја коже, језик, вероисповест, националност или национално или етничко порекло не могу лако испунити неки наизглед неутралан фактор, као што је одредба, критеријум или пракса, или их он ставља у неповољан положај, осим ако тај фактор има објективно и разумно оправдање. Такво оправдање постоји ако тежи остварити легитиман циљ и ако постоји разуман однос пропорционалности између коришћених средстава и циља који се жели остварити.<sup>379</sup> У односу на основе наведене у дефиницијама расизма и директне и индиректне расне дискриминације, уз основе које су генерално покривене релевантним правним инструментима у подручју борбе против расизма и расне

---

<sup>377</sup> ECRI, *GENERAL POLICY RECOMMENDATION No. 7 ON NATIONAL LEGISLATION TO COMBAT RACISM AND RACIAL DISCRIMINATION*, Strasbourg 2003, pp. 11-12.

<sup>378</sup> Будући да сва људска бића припадају истој вери, ЕКРИ одбацује теорије које се темеље на постојању различитих „раса“. Међутим, у овој Препоруци ЕКРИ користи тај назив како би осигурала да особе које се уопштено и погрешно доживљавају као припадници „друге расе“ не буду искључене из заштите коју пружају закони.

<sup>379</sup> ECRI, *GENERAL POLICY RECOMMENDATION No. 7, op. cit.*, p. 5.

дискриминације, као што су раса, боја коже и национално и етничко порекло, Препорука покрива и језик, вероисповест и националност. Стога, изрази „расизам“ и „расна дискриминација“ који се користе у Препоруци обухватају све појаве покривене мандатом ЕКРИ-а. Употреба израза „основ као“ у дефиницијама расизма и директне и индиректне расне дискриминације има за циљ стварање отворене листе основа, допуштајући да се развијају заједно с друштвом. Међутим у кривичном праву би се могла успоставити исцрпна листа основа ради поштовања начела предвидљивости на којем се темељи ова грана права. За разлику од дефиниције расне дискриминације која треба бити укључена у закон, дефиниција расизма предвиђена је само у смислу ове Препоруке и државе чланице могу саме одлучити да ли ће у закону дефинирати расизам. Дефиниције директне и индиректне расне дискриминације садржане у овој Препоруци инспирисане су дефиницијама из Директиве Савета ЕУ 2000/43/ЕЗ и Директиве Савета ЕУ 2000/78/ЕЗ, те судском праксом Европског суда за људска права. У складу са том судском праксом, различито поступање представља дискриминацију ако нема објективно и разумно оправдање. Тај принцип се примењује на различито поступање по било ком од основа наведених у дефиницији расне дискриминације. Међутим, различито поступање на основу расе, боје коже и етничког порекла може имати објективно и разумно оправдање само у крајње ограниченом броју случајева. На пример, код запослења, када боја коже представља истински и одлучујући предуслов за запослење због природе одређених активности или контекста у којем се оне обављају, различит третман заснован на том основу може имати објективно и разумно оправдање. Стога, појам објективног и разумног оправдања треба тумачити што је уже могуће у односу на различит третман који је занован на било ком од наведених основа.<sup>380</sup>

**Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 8** о сузбијању расизма у борби против тероризма од 17. марта 2004. године има за циљ да осигура да борба против тероризма не крши права на слободу од расизма и расне дискриминације. Ова препорука је део општих напора Савета Европе да обезбеди поштовање људских права у борби против тероризма. Имајући у виду да тероризам представља екстремни облик нетолеранције, који није у складу са вредностима

---

<sup>380</sup>*Ibid.*, pp. 12-13.

као што су слобода, демократија, правда, владавина права и људска права, посебно право на живот, ЕКРИ чврсто осуђује тероризам и позива државе да се боре против тероризма, наглашавајући да борба против тероризма не би требала постати изговор под којим се дозвољава бујање расизма, расне дискриминације и нетолеранције. У том погледу, државе имају одговорност не само да се суздрже од радњи које директно или индиректно воде ка расизму, расној дискриминацији и нетолеранцији, већ и да осигурају чврсту реакцију јавних институција, укључујући превентивне и репресивне мере, у односу на случајеве када су расизам, расна дискриминација и нетолеранција резултат дела појединаца и организација. ЕКРИ је приметила да је борба против тероризма, у коју су се државе чланице Савета Европе укључиле након догађаја од 11. септембра 2001. године, у неким случајевима довела до доношења директно и индиректно дискриминирајућег закона или прописа, посебно на основу националности, националног или етничког порекла и вере и, још чешће, до дискриминацијске праксе јавних тела. Терористичка дела и, у неким случајевима, борба против тероризма су довели до виших нивоа расних предрасуда и расне дискриминације од стране појединаца и организација. У овом контексту, посебну одговорност имају политичке странке, особе које формирају јавно мњење и медији који не смеју да прибегну расистичким и расно дискриминирајућим радњама или изразима. ЕКРИ је констатовала да су одређене групе лица, посебно Арапи, Јевреји, муслимани, поједини тражиоци азила, избеглице и имигранти, одређене видљиве мањине и особе за које се сматра да припадају тим групама, као резултат борбе против тероризма након догађаја од 11. септембра 2001. године, постале посебно рањиве на расизам и/или расну дискриминацију у многим подручјима јавног живота, укључујући образовање, запослење, становање, приступ добрима и услугама, приступ јавним местима и слободу кретања. Тражиоци азила суочавају се са већим тешкоћама приликом приступа поступцима за признавање азила у државама чланицама Савета Европе, док заштита избеглица прогресивно се смањује као резултат рестриктивних законских мера и пракси које су везане за борбу против тероризма. Стога, државе чланице имају одговорност да осигурају да борба против тероризма не утиче негативно на било коју мањинску групу, и хитну потребу да допусте интеграцију свог различитог становништва у смислу

узајамног процеса који може помоћи у спречавању расистичког или расно дискриминирајућег одговора друштва на климу коју ствара борба против тероризма. ЕКРИ сматра да дијалог, укључујући онај о култури и вери, између различитих делова друштва, као и образовање о различитостима, доприносе сузбијању расизма у борби против тероризма. Потпуно поштовање људских права, укључујући право на слободу од расизма и расне дискриминације, може спречити ситуације у којима тероризам налази плодно тло. Стога, ЕКРИ препоручује државама чланицама да предузму одговарајуће мере, посебно кроз међународну срадњу, у борби против тероризма као екстремног облика нетолеранције, уз потпуно поштовање међународног права за људска права, у пружању подршке жртвама тероризма и у показивању солидарности према државама које су мете тероризму. ЕКРИ такође препоручује државама чланицама да преиспитају законе и прописе донесене у вези са борбом против тероризма како би осигурале да они директно или индиректно не дискриминирају особе или групе особа, посебно на основу „расе“, боје коже, језика, вере, националности или националног или етничког порекла и укину све такве дискриминирајуће законе.<sup>381</sup>

**Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 9** о борби против антисемитизма од 25. јуна 2004. године поставља свеобухватан скуп законских и политичких мера на свим управним нивоима (националном, регионалном, локалном) које имају за циљ да помогну државама чланицама Савета Европе у борби против антисемитизма и које би требало систематски укључити у ширу политику против свих облика расизма. Такве мере обухватају, између осталог, јачање кривичног законодавства, јачање напора о подизању свести у образовању и систематско прикупљање информација о антисемитским делима. Приликом усвајања ове Препоруке ЕКРИ је, између осталог, имала у виду судску праксу Европског суда за људска права који је сматрао да је оспоравање постојања злочина против човечности почињених за време национал-социјалистичког режима био један од најтежих облика расне клевете и потицања мржње према Јеврејима и да се није могло допустити да негирање таквих злочина против човечности и оправдавање пронацистичке политике ужива заштиту коју пружа

---

<sup>381</sup> Опширније, вид. ECRI, GENERAL POLICY RECOMMENDATION No. 8 ON COMBATING RACISM WHILE FIGHTING TERRORISM, Strasbourg 2004, pp. 3-4.

члан 10 Европске конвенције о људским правима. ЕКРИ је такође имала у виду Декларацију о забринутости и намери о „Антисемитизму у Европи данас“, коју су 27. марта 2000. године у Стразбуру усвојили учесници „Консултација о антисемитизму у Европи данас“ које је сазвао генерални секретар Савета Европе, закључке Конференције ОЕБС-а о антисемитизму одржане у Бечу 19-20. јуна 2003. године и у Берлину 28-29. априла 2004. године, рад ЕУ на подручју сузбијања расизма и дискриминације, као и закључке семинара „Европа против антисемитизма за Унију различитости“ организованог у Бриселу 19. фебруара 2004. године. Одајући поштовање према сећању на жртве систематског прогона и истребљења Јевреја у холокаусту, као и на друге жртве политике расног прогона и истребљења за време и после Другог светског рата, ЕКРИ сматра да је наслеђе европске историје дужност сећања на прошлост и активна борба против свих манифестација расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције. Иако борба против антисемитизма захтева специфично деловање, она је интегрална и суштинска компонента борбе против расизма. У многим европским земљама убрзо након догађаја у савременом свету, као што је ситуација на Средњем истоку, ЕКРИ је забележила пораст антисемитизма, укључујући и нове манифестације антисемитизма које нису искључиво дела маргиналних или радикалних група, већ су често појаве из главне струје у друштву. ЕКРИ је такође приметила да је употреба симбола из доба нацизма од стране различитих друштвених група и сектора друштва честа појава, а у неким европским друштвима починитељи антисемитизма постају и саме жртве расизма и искључености. У неким земљама политичке странке и лидери, и то не само екстремне политичке странке, већ и политичке странке главне струје, и даље на отворен или скривен начин промовишу антисемитизам, укључујући његове нове облике. Стога, ЕКРИ сматра да су за борбу против антисемитизма неопходни усклађени напори свих релевантних актера у европским друштвима, укључујући представнике различитих заједница, верске лидере, организације цивилног друштва и друге кључне институције, кроз ефикасну имплементацију законских одредби против расизма и расне дискриминације према свим починиоцима и у корист свих жртава, с посебним нагласком на одредбе против подстицања на расистичко насиље, мржњу и дискриминацију. У том контексту, ЕКРИ позива



државе чланице на промоцију дијалога и сарадње између различитих сегмената друштва на локалном и националном нивоу, укључујући дијалог и сарадњу између различитих културних, етничких и верских заједница.<sup>382</sup>

**Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 10** о борби против расизма и расне дискриминације у школи и кроз образовање од 15. децембра 2006. године. Иако је подручје примене ове Препоруке ограничено на предшколско, основно и средње образовање, ЕКРИ сматра да је сузбијање расизма и расне дискриминације једнако важно и у високошколском образовању, а посебно информално и неформално образовање могу играти значајну улогу на том пољу. Образовање представља важан инструмент за сузбијање расизма и нетолеранције, иако може истовремено бити подручје у којем постоје расизам и расна дискриминација са штетним последицама за децу и друштво у целини. Образовање о људским правима које се заснива на принципима једнакости, недискриминације, толеранције и поштовања разноликости може играти кључну улогу у сузбијању расизма и нетолеранције. Добро образовање мора укључити разноликост, а школе морају признавати и поштовати ту разноликост. ЕКРИ је оценила да организације цивилног друштва такође играју важну улогу у борби против расизма и расне дискриминације кроз спровођења програма за ефикасно образовање и едукацију младих за борбу против дискриминације и за разноликост унутар школског система. Национално законодавство за борбу против расизма и расне дискриминације мора покривати, између осталог, подручје образовања и забранити све облике директне и индиректне дискриминације у приступу образовању, без обзира на правни статус деце или правни статус њихових родитеља, и независно од закона о азилу, имиграцији и стицању држављанства. Забрана дискриминације мора важити за све органе јавне власти, као и за сва физичка и правна лица, како у јавном тако и у приватном сектору. Мере које требају осигурати интеграцију деце из мањинских група у школски систем не смеју довести до присилне асимилације, већ до побољшања њиховог приступа школском образовању и доброј настави. Школски уџбеници и друга наставна помагала не смеју ширити предрасуде и стереотипе. Осим тога, ЕКРИ сматра да је

---

<sup>382</sup> Опширније, вид. ECRI, *GENERAL POLICY RECOMMENDATION NO. 9 ON THE FIGHT AGAINST ANTISEMITISM*, Strasbourg 2004, pp. 3-5.

потребно да државе чланице узму у обзир све веће важности модерне технологије у школском образовању, укључујући интернет, у питањима која се односе на борбу против расизма и расне дискриминације. ЕКРИ такође осуђује постојање у појединим случајевима *de facto* сегрегације у школском образовњу која је резултат историјских фактора или неких спољних фактора као што су стамбени проблеми. Имајући све то у виду, ЕКРИ препоручује државама чланицама да предузму конкретне мере за обезбеђивање обавезног, бесплатног и квалитетног образовања за све, кроз константну борбу против расизма и расне дискриминације у школском образовању и обуку наставника за рад у мултикултурном окружењу. У ту сврху, ЕКРИ препоручује да државе чланице, у сарадњи са организацијама цивилног друштва, организују систематско праћење расистичких инцидената и ситуације деце из мањинских група у школском систему, прикупљањем података о расистичким инцидентима, похађању школе и школском успеху деце из мањинских група, као и информација потребних за идентификацију проблема са којима се суочавају ученици из мањинских група у школском окружењу, ради осмишљавања и спровођења политике за решавање тих проблема. ЕКРИ такође препоручује државама чланицама да усвоје, на националном и регионалном нивоу, а у сарадњи са мањинским групама којих се то тиче, политичке мере којима ће се осигурати да ученици из мањинских група редовно похађају школу и равноправно учествују у школском систему, као и дисциплинске мере за борбу против расизма и расне дискриминације у школи.<sup>383</sup>

**Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 11** о борби против расизма и расне дискриминације у раду полиције од 29. јуна 2007. године има за циљ да помогне полицији у промовисању сигурности и људска права за све кроз адекватан рад полиције и борбу против расизма и расне дискриминације у контексту борбе против свих облика криминала, укључујући и тероризам. Препорука је посебно усмерена на расно профилирање, расну дискриминацију и расно мотивисано понашање од стране полиције, улогу полиције у борби против расистичких дела, праћење расистичких инцидената, као и на односе између

---

<sup>383</sup> Опширније, вид. ECRI, *GENERAL POLICY RECOMMENDATION NO. 10 ON COMBATING RACISM AND RACIAL DISCRIMINATION IN AND THROUGH SCHOOL EDUCATION*, Strasbourg 2007, pp. 3-7.

полиције и припадника мањинских група.<sup>384</sup> Ова Препорука нема за циљ да покрије све релевантне аспекте борбе против расизма и расне дискриминације у раду полиције на истом нивоу, с обзиром да је таква борба предмет опсежне националне и међународне пажње из различитих углова, а препоруке у вези с тим издају и друге међународне организације. Покушавајући да заузме свеобухватнији приступ ЕКРИ је одлучила да се у овој Препоруци посебно фокусира на оне аспекте борбе против расизма и расне дискриминације у раду полиције у погледу којих може постићи додатну конкретну вредност као независно надзорно тело људских права специјализовано за борбу против расизма и расне дискриминације. У својим извештајима по земљама, ЕКРИ редовно препоручује државама чланицама усвајање ефикасних мера за борбу против расизма и расне дискриминације у раду полиције, наводећи да полиција мора играти позитивну улогу у борби против расизма и расне дискриминације и у промовисању људских права, демократије и владавине права. Зато је потребно да државе чланице обезбеде своју полицију са свим неопходним људским, финансијским и другим средствима. ЕКРИ је посебно изразила забринутост због интензивирања и нове димензије случајева расизма и расне дискриминације у раду полиције, укључујући и расно профилирање, посебно као резултат борбе против терористичког криминала. Иако је борба против криминала, укључујући тероризам, тежак задатак за полицију, она мора да осигура да су права и безбедност свих лица заштићена и гарантована како би у потпуности остварила свој задатак.<sup>385</sup> Расизам, расна дискриминација и расно профилирање не само што крше људска права, већ јачају предрасуде и стереотипе о одређеним мањинским групама и доводе у питању људску безбедност. С друге стране, поверење у полицију од стране свих сегмената друштва повећава свеукупну безбедност, што захтева ефикасну сарадњу полиције са већином и мањином.

*„Расно профилирање“ у смислу ове Препоруке подразумева „коришћење од стране полиције, без објективног и разумног оправдања, основе као што су раса, боја коже, вероисповест, националност или национално или етничко*

---

<sup>384</sup> Опширније о мерама, вид. ECRI, *GENERAL POLICY RECOMMENDATION N° 11 ON COMBATING RACISM AND RACIAL DISCRIMINATION IN POLICING*, Strasbourg 2007, pp. 4-5.

<sup>385</sup> *Ibid.*, p. 3

*порекло за спровођење контролних, надзорних или истражних активности.*“

Коришћење ових основа нема објективно и разумно оправдање ако се не тежи легитимном циљу или ако не постоји разуман однос пропорционалности између коришћених средстава и циља који се жели остварити. С обзиром да расно профилирање представља специфичан облик расне дискриминације, ова дефиниција расног профилирања црпи инспирацију из дефиниције расне дискриминације садржане у Препоруци ЕКРИ-а о општој политици бр. 7 и из дефиниције која се користи у пракси Европског суда за људска права. У циљу избегавања расног профилирања ЕКРИ сматра да полиција мора обављати своје контролне, надзорне и истражне активности строго на основу индивидуалног понашања и/или акумулисане интелигенције. Што се тиче различитог третмана на основу етничког порекла, Европски суд за људска права сматра да „ниједна разлика у третману која је искључиво или у одлучујућој мери заснована на етничком пореклу појединца не може да буде објективно оправдана у савременом демократском друштву које је изграђено на принципима плурализма и поштовања различитих култура“ (*ECtHR, 13 December 2005, Timishev v. Russia, § 58*). У погледу различитог третмана на основу националности, Суд укључује овај основ међу основама због којих су потребни „веома јаки разлози“ који би оправдали различит третман (*ECtHR, 16 September 1996, Gaygusuz v. Austria, § 42*). Уопштено говорећи, као што је наглашено у Препоруци о општој политици бр. 7, појам објективног и разумног оправдања треба тумачити што рестриктивније у погледу различитог третмана који је заснован на поменутиим основама. Дефиниција расног профилирања у смислу ове Препоруке садржи неисцрпну листу забрањених основа. Поред експлицитно наведених основа, расно профилирање укључује и друге основе, као што је, на пример, земља порекла појединца приликом појединих провера летова путника из одређених земаља. Што се тиче основа „расе“, иако одбацује теорије засноване на постојању различитих „раса“, ЕКРИ је одлучила да у овој Препоруци користи тај термин како би осигурала да особе које су углавном и погрешно схваћене као припадници „друге расе“ нису искључене из делокруга заштите ове Препоруке. Термин „основи“ који се користи у дефиницији расног профилирања мора да садржи основе које су стварне или претпостављене. На пример, ако је нека особа испитивана под претпоставком да је

Муслиман/ка, а у стварности то није, то би и даље представљало расно профилирање на основу вере.<sup>386</sup> Дефиниција расног профилирања обухвата контролне, надзорне и истражне активности полиције. Дела која спадају у оквир ове дефиниције укључују: стопирања и претрес, провере идентитета, инспекције возила, лична претраживања, претрес кућа и других објеката, масовне провере идентитета и претраживања, рације, надзор (укључујући прислушкивање), анализе података. Иако је ова листа неисцрпна, полицијске активности које се спроводе у друге сврхе, осим контроле, надзора и истраге (као што је поступање према особама у затвору) не спадају у делокруг дефиниције расног профилирања коју користи ЕКРИ. Међутим, такве активности могу бити у супротности са забраном расне дискриминације. Расно профилирање је углавном резултат постојећих стереотипа међу полицијом да су поједине групе лица, које су одређене на основу расе, боје коже, вероисповести, националности или националног или етничког порекла, више склоне, за разлику од осталих, да почине кривична дела или одређене врсте прекршаја. Стога, ЕКРИ сматра да забрана расног профилирања мора укључити и оне ситуације у којима је теже утврдити везу између стереотипа и расног профилирања. Исто као и расна дискриминација, расно профилирање може попримити облик индиректне расне дискриминације. Другим речима, полиција може користити (без објективног и разумног оправдања) критеријуме који су наизглед неутрални, али ипак несразмерно утичу на групу лица која су одређена на основу расе, боје коже, вероисповести, националности или националног или етничког порекла. На пример, профил рада који говори полицајцу да заустави све жене које носе мараме може представљати расно профилирање утолико што би несразмерно утицао на Муслиманке и не би имао објективно и разумно оправдање. Забрана расног профилирања такође покрива ове индиректне облике расног профилисања. Осим тога, исто као и расна дискриминација, расно профилирање може попримити облик дискриминације удруживањем, нпр. када је особа дискриминисана на основу његовог/њеног удружења или контакта са особама које су одређене на основу једног од претходно наведених основа.<sup>387</sup>

---

<sup>386</sup> *Ibid.*, pp. 7-9.

<sup>387</sup> *Ibid.*, p. 10.

Ова Препорука указује на потребу да се законом забрани расно профилирање. Имајући у виду да је расно профилирање специфичан облик расне дискриминације, у погледу кршења ове забране, државе чланице треба да примењују санкције које ЕКРИ предвиђа за расну дискриминацију у Препоруци о општој политици бр. 7. Поред законских санкција и правних лекова који су у суштини предвиђени за индивидуално понашање службеника, државе чланице треба да усвоје флексибилније корективне механизме које треба да буду доступне за решавање оног облика расног профилирања који проистиче из институционалне политике и праксе. На пример, након пријема поузданих извештаја о расном профилирању од стране полицијске службе, државе чланице треба да омогуће надлежним органима спровођење ревизионе политике како би се испитало ово питање путем преиспитивања утврђене политике, обуке, оперативних протокола или других фактора који постоје у тој служби. Посебно када административни механизми не пружају средства за спровођење такве ревизионе политике, ЕКРИ сматра да би се иста могла спровести од стране неког независног органа. То би могло бити независно тело за спровођење истраге о наводним актима расне дискриминације и расно мотивисаног понашања од стране полиције или специјализовано тело које ЕКРИ препоручује да се успостави у складу са својом Препоруком о општој политици бр. 2.<sup>388</sup>

**Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 12** о борби против расизма и расне дискриминације у области спорта од 19. децембра 2008. године поставља широк спектар мера које владе држава чланица треба усвојити за успешну борбу против расизма и расне дискриминације у области спорта. У складу са овом Препоруком владе држава чланица су одговорне за успостављање делотворног правног и политичког оквира за борбу против расизма и расне дискриминације у друштву уопште, а посебно у области спорта. То се може постићи, између осталог, кроз усвајање одговарајућих закона за борбу против расне дискриминације, промоцију политика различитости и једнаких могућности у циљу постизања уравнотеженије заступљености мањинских група у спорту на свим нивоима, кажњавање због почињених расистичких аката и обуку полиције у смислу како да утврди, поступи и спречи расистичко понашање на спортским

---

<sup>388</sup> *Ibid.*

догађајима. Уопштено, владе држава чланица су дужне да обезбеде да сви релевантни актери у овој области, укључујући јавне власти и невладине организације, предузму делотворне мере против расизма и расне дискриминације у области спорта. Препорука има за циљ да покрије све врсте спорта, укључујући професионални и аматерски спорт, индивидуалне и колективне спортове, као и све активности везане за спортске терене и активности ван спортских терена. Иако спорт игра значајну улогу у образовању и социјализацији и може бити моћно средство за промовисање социјалне кохезије, понекад представља област у којој могу цветати расизам и расна дискриминација. ЕКРИ сматра да је заштита од расизма и расне дискриминације људско право које се мора обезбедити и у области спорта чије темељне вредности, као што су фер-плеј, пријатељски ривалитет, узајамно поштовање и толеранција, морају бити срж сваке спортске активности. У складу са мандатом ЕКРИ-а, ова Препорука је усмерена на случајеве нетолеранције и дискриминације по основу расе, боје коже, језика, вероисповести, националности или националног или етничког порекла. Имајући у виду да се такви случајеви јављају и по другим основама или комбинацији различитих основа, укључујући пол или сексуалну оријентацију, ЕКРИ сматра да државе чланице треба обратити пажњу на чињеницу да многе препоруке које су саставни део ове Препоруке могу *mutatis mutandis* применити и на те друге основе. У оквиру своје статутарне активности по земљама, ЕКРИ је приметила да се расизам и расна дискриминација у спорту испољавају у мноштву различитих облика, а да шира јавност обично сазнаје само за најгрубље облике расног злостављања у најпопуларнијим спортским дисциплинама. Стога, ЕКРИ препоручује да државе чланице, у духу међународне солидарности и пријатељства, укључе ширу јавност у борби против расизма и нетолеранције у спорту. Примећујући да постоји и тенденција да се тривијализују расистички акти до којих долази приликом спортских догађаја, ЕКРИ снажно одбацује сваки покушај за тривијализацију таквих аката. Препорука скреће пажњу и на камуфлираније облике расизма и расне дискриминације у спорту и даје конкретне примере неприхватљиве праксе и понашања. ЕКРИ наглашава да постоје и уверљиви докази да расизам и расна дискриминација у спорту превазилазе индивидуално или колективно понашање навијача или изоловане случајеве

расистичких гестова и примедаба које праве, на пример, спортисти, тренери или менаџери клубова, што заправо говори да је институционални расизам<sup>389</sup> присутан и у области спорта. Имајући то у виду, ЕКРИ снажно осуђује испољавање расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције који се јављају током спортских догађаја и у вези са њима и напомиње да те појаве представљају озбиљну претњу спорту и његовој етици. Настојећи да ојача спровођење међународних и европских стандарда заштите људских права у области спорта, ЕКРИ препоручује владама држава чланица да обезбеде једнаке могућности у погледу приступа спорту свим лицима, без обзира на расу, боју коже, језик, вероисповест, националност или национално или етничко порекло, да се боре против расизма и расне дискриминације у спорту и да створе коалицију против расизма у спорту.<sup>390</sup>

**Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 13** о борби против антициганизма и дискриминације Рома од 24. јуна 2011. године појачава Препоруку о општој политици број 3 о борби против расизма и нетолеранције којима су изложени Роми/Дигани, како би владе држава чланица одговориле погоршаној ситуацији Рома широм Европе. Израз „Роми“ који се користи у овој Препоруци обухвата не само Роме, већ и Синте, Калије, Ашкалије, „Египћане“, Мануше и сродне групе становништва у Европи, заједно са *Путницима*. У својим извештајима по земљама ЕКРИ редовно препоручује државама чланицама да предузму мере за борбу против предрасуда, дискриминације, насиља и социјалног искључивања Рома и да ромском идентитету дају реалне шансе за даље постојање. Европски суд за људска права, који је током више година развио судску праксу у вези са дискриминацијом Рома у разним областима, ромску популацију посматра као посебно угрожену и рањиву мањину којој је потребна посебна пажња. ЕКРИ сматра да је *антициганизам посебан тврдокоран, насилан, хроничан и уобичајен*

---

<sup>389</sup> Према Извештају Вилијема Мекферсона (*William MacPherson of Cluni*) о истрази убиства Стивена Лоренса (*Stephen Lawrence*), „институционални расизам“ представља „колективно непружање од стране неке (јавне) организације одговарајуће и професионалне услуге људима због њихове боје коже, културе или етничког порекла. Он се може видети или открити у процесима, ставовима и понашању који представљају дискриминацију кроз несвесне предрасуде, незнање, безобзирност и прихватање расистичких стереотипа чиме се у неповољан положај доводе мањинске етничке групе.“

<sup>390</sup> Опширније, вид. ECRI, *PREPORUKA ECRI O OPŠTOJ POLITICI BR. 12 O BORBI PROTIV RASIZMA I RASNE DISKRIMINACIJE U OBLASTI SPORTA*, Strazbur 2009, стр. 3-7.



*облик расизма, идеологија заснована на расној супериорности, облик дехуманизације и институционалног расизма потхрањиваног историјском дискриминацијом, која се, између осталог, испољава кроз насиље, говор мржње, експлоатацију, стигматизацију и најочигледнији облик дискриминације.*

Приликом усвајања ове Препоруке ЕКРИ је констатовала да се дискриминација Рома углавном заснива на њиховом етничком пореклу и начину живота. Осим тога, ЕКРИ је додала да се очување посебног идентитета појединих ромских заједница налази под ударом како економског развоја тако и неуспелих покушаја интеграције. Многим ромским грађанима ЕУ остваривање њиховог права на слободно кретање отежава се административним препрекама, па стога су често жртве нетолеранције и насилничких поступака. Иако је признала да у многим државама чланицама постоји политичка воља за решавање проблема са којима се Роми суочавају и да су многе државе чланице усвојиле политике чији је циљ, с једне стране, побољшање положаја Рома у областима као што су образовање, запошљавање, становање, здравство и култура, а с друге стране, борба против дискриминације Рома, ЕКРИ је изразила дубоку забринутост због све већег броја аката насиља почињених над великим бројем Рома и због сувише честог некажњавања криваца. ЕКРИ је констатовала да је у већини држава чланица положај Рома и даље алармантан, а знаци антициганизма стално расту и погоршавају се. Политички говор у многим државама чланицама има тенденцију да стигматизује Роме и подстиче мржњу према њима. Јавно мњење у многим државама чланицама остаје отворено непријатељски расположено према Ромима, а поједини медији преносе негативну слику о Ромима. Тврдокорне предрасуде против Рома доводе до дискриминације против њих у многим областима друштвеног и економског живота и дају знатан подстрек процесу социјалног искључивања који погађа Роме. Стога, ЕКРИ препоручује да владе држава чланица предузму све неопходне мере за борбу против антициганизма на свим нивоима, укључујући локално и регионално ниво који играју посебно важну улогу у борби против антициганизма, и свим средствима, укључујући довољно људских и финансијских ресурса, како би осигурале делотворне правне мере за борбу против антициганизма и дискриминације Рома. ЕКРИ сматра да мере за помоћ очувању ромског идентитета представљају један од инструмената борбе против

антициганизма. Политика чији је циљ побољшање положаја Рома захтева не само дугорочна улагања већ и јасну политичку вољу и учешће самих Рома, као и цивилног друштва у целини. Имајући све то у виду, ЕКРИ позива владе држава чланица да: а) ако то до сада нису учиниле, ратификују Протокол бр. 12 уз Европску конвенцију о људским правима, као и Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина; б) примењују, у складу са националним планом, свеобухватан мултидисциплинарни приступ питањима везаним за Роме, укључујући њихове представнике у осмишљавање, формулисање, спровођење и оцењивање политика које се тичу њих, с обзиром да само такав приступ може побољшати међусобно поверење и допринети борби против антициганизма; в) унапређују међусобно поверење између Рома и органа власти, нарочито обучавајући медијаторе, између осталог, из редова ромске заједнице; г) предузму мере за борбу против антициганизма у области образовања; д) предузму мере за борбу против антициганизма у запошљавању; ђ) предузму мере за борбу против антициганизма у погледу становања и права на поштовање дома; е) предузму мере за борбу против антициганизма у здравству; ж) предузму мере за борбу против расистичког насиља и кривичних дела против Рома; з) предузму мере за борбу против појава антициганизма које би могле да потекну од полиције; и) предузму мере за борбу против антициганизма који се испољава у медијима, уз уважавање начела њихове уређивачке независности; ј) предузму мере за борбу против антициганизма у погледу приступа местима отвореним за јавност; к) предузму мере за борбу против антициганизма у погледу приступа јавним службама; л) предузму мере за борбу против антициганизма у приступу добрима и услугама, поготово у секторима банкарства и осигурања; љ) прикупљају статистичке податке о Ромима, посебно у областима образовања, запошљавања, становања и здравства, обезбеђујући поштовање начела поверљивости, добровољне самоидентификације и информисаног пристања; м) осуде сваки јавни говор којим се јавно изазива директна или индиректна дискриминација, мржња или насиље против Рома; н) подстичу систем праћења испољавања антициганизма на интернету и обезбеде ефикасно кривично гоњење следећи и примењујући начела изложена у Додатном протоколу уз Конвенцију о високотехнолошком криминалу, који се односи на инкриминацију дела расистичке и ксенофобичне природе

извршених преко рачунарских система; њ) предузму низ других мера, као што су мере за унапређење и заштиту ромске културе, неговање знања осталог становништва о ромским заједницама, и мере за унапређење интеркултуралног дијалога.<sup>391</sup>

**Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 14** о борби против расизма и расне дискриминације у запошљавању од 22. јуна 2012. године, позива све државе чланице Савета Европе да ојачају законе и развију најбоље праксе запошљавања како би осигурале заштиту од расизма, расне дискриминације и расистичког понашања у запошљавању. Ова Препорука има за циљ да развије и ојача Препоруку о општој политици бр. 7, која поставља основне елементе које би свако национално законодавство требало садржати у циљу борбе против расизма и расне дискриминације. Препорука о општој политици бр. 14 има посебно за циљ да осигура да је у области запошљавања успостављено адекватно и свеобухватно законодавство за промоцију једнакости и борбу против расизма и расне дискриминације. ЕКРИ сматра да су адекватно законодавство и активна промоција једнакости од суштинског значаја за све вулнерабилне групе<sup>392</sup> у циљу превазилажења препрека на које наилазе у области запошљавања и остваривања пуног учешћа на тржишту рада. Значајну улогу у постизању овог циља, између осталог, кроз програма интеграције, добре праксе и позитивне акције, имају јавне власти, послодавци и социјални партнери у сарадњи са националним властима. Препорука покрива следеће фазе запошљавања: услове за приступ запошљавању, самозапошљавању и занимању, укључујући селекцију критеријума као и регрутацију и промоцију услова без обзира на грану делатности и на свим нивоима професионалне хијерархије; избор занимања и обуке; услове запошљавања, укључујући накнаде; чланство у синдикатима и уживање користи од колективног преговарања; услове рада; развој каријере и напредовања; и престанак радног односа. У складу са мандатом ЕКРИ-а, Препорука се фокусира на случајеве расизма и расне дискриминације по основу „расе“, боје коже, језика,

<sup>391</sup> Опширније, вид. ECRI, *ПРЕПОРУКА ЕКРН О ОПШТОЈ ПОЛИТИЦИ БР. 13 О БОРБИ ПРОТИВ АНТИЦИГАНИЗМА И ДИСКРИМИНАЦИЈЕ РОМА*, Стразбур 2011, стр. 5-11.

<sup>392</sup> У својим годишњим извештајима под категоријом „вулнерабилне групе“ ЕКРИ сврстава Роме (овај термин укључује не само Роме, већ и Синте, Калије, Ашкалије, „Египћане“, Мануше и сродне групе становништва у Европи, заједно са *Путницима*), мигранте, муслимане, избеглице и азиланте, чланове заједнице Црнаца и јеврејске заједнице, као и друге верске мањине.

вероисповести, националности или националног или етничког порекла. Будући да се дискриминација, као и узнемиравање, у области запошљавања јавља и по другим основама као што су узраст, инвалидитет, пол, родни идентитет или сексуална оријентација, препоруке које су саставни део ове Препоруке могу *mutatis mutandis* да се примењују и на те друге основе.<sup>393</sup>

У својим извештајима по земљама ЕКРИ је у већини држава чланица, поред позитивних резултата законодавства за борбу против дискриминације у области запошљавања, приметила препреке за његову ефикасну имплементацију. Подсећајући да неспровођење постојећег законодавства дискредитује борбу против расизма и нетолеранције уопште, ова Препорука даје смернице како би државе чланице осигурале да су правни лекови доступни и да се користе у пракси. ЕКРИ је такође приметила да се расизам и расна дискриминација манифестују у запошљавању у различитим облицима, укључујући узнемиравање, виктимизацију, дискриминацију удруживањем, перцепирану дискриминацију (енг. *perceived discrimination*), вишеструку дискриминацију, упутства за дискриминацију, помагање и подржавање дискриминације и сегрегацију. Препорука наглашава значај обезбеђивања једнаких могућности у запошљавању за сва лица у пракси, без обзира на облик у којем се расизам и расна дискриминација одвија. Стога, ЕКРИ позива државе чланице да створе разноврсну радну снагу која нуди неограничени број талентованих послодаваца и инклузивно радно окружење у коме се промовише и поштује различитост, укључујући поштовање радника и вредновање њиховог доприноса без обзира на расу, боју коже, језика, вероисповести, националности, или националног или етничког порекла. ЕКРИ сматра да је промоција недискриминације друштвена одговорност и добар маркетиншки инструмент послодаваца, док дискриминациона репутација негативно утиче на профитабилност компаније. Осим тога, послодавци могу имати користи ако запошљавају људе које имају знања из области културе, језика и умрежавања у земљама страних трговинских партнера. ЕКРИ је током свог рада проценила да је познавање права на једнакост и заштиту од незаконите дискриминације, као и знање о постојању специјализованих тела и жалбених

---

<sup>393</sup> ECRI, *ECRI GENERAL POLICY RECOMMENDATION NO. 14 ON COMBATING RACISM AND RACIAL DISCRIMINATION IN EMPLOYMENT*, Strasbourg 2012, pp. 13-14.

механизама у државама чланицама Савета Европе ниско и да је низак ниво свести израженији међу групама које се налазе у посебно неповољном положају. Стога, ЕКРИ сматра да је важно да владе држава чланица активно промовишу једнакост и осигурају да су појединци који се жале на дискриминацију, или људи који им пружају подршку да се жале, или који су сведоци у случајевима дискриминације, заштићени од одмазде и да имају право на правну заштиту од било каквог негативног третмана који може бити резултат таквих акција. Владе држава чланица су одговорне за успостављање ефикасног правног и политичког оквира за борбу против расизма, расне дискриминације и расистичког понашања у друштву уопште, а посебно у области запошљавања, и то како у јавном тако и у приватном сектору. Њихова дужност је да осигурају да сви релевантни актери у области запошљавања, укључујући јавне власти и органе (између осталог, специјализована тела са мандатом за борбу против расизма, кеснофобије, антисемитизма и нетолеранције на националном нивоу), социјалне партнере (између осталог, синдикате и удружења послодаваца), невладине организације и јавне и приватне послодавце, играју ефикасну улогу у борби против расизма, расне дискриминације и расног узнемиравања у области запошљавања. ЕКРИ, такође, препоручује владама држава чланица да, у оквиру својих националних планова, усвоје свеобухватну мултидисциплинарну стратегију за промоцију једнакости и елиминацију и спречавање расизма, расне дискриминације и расистичког понашања у запошљавању, укључујући стратегије за побољшање интеграције вулнерабилних група и њихово равноправно учешће у запошљавању и економским активностима; узму у обзир одредбе Директиве о расној једнакости 2000/43/ЕЗ и Директиве о једнакости у запошљавању 2000/78/ЕЗ; усвоје законе које дозвољавају позитивну акцију и које промовишу и пружају јасне смернице о мерама позитивне акције у запошљавању; ратификују Протокол бр. 12 уз Европску конвенцију о људским правима, Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина, Ревидирану европску социјалну повељу (укључујући прихватање система колективних жалби), Конвенцију УН-а о заштити права свих радника миграната и чланова њихових породица, као и Конвенцију МОП-а о достојанственом раду домаћих радника.<sup>394</sup>

---

<sup>394</sup> *Ibid.*, pp. 5-6.

**Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 15** о борби против говора мржње, усвојена 8. децембра 2015. године, а објављена 21. марта 2016. године, фокусира се на феномен говора мржње и његове штетне последице за појединце, групе појединаца и друштво у целини. Препорука дефинише говор мржње и утврђује мере које државе чланице могу и треба предузети у борби против употребе говора мржње. На тај начин ова Препорука јача одређене аспекте осталих препорука о општој политици (5, 6, 9, 10 и 13), а посебно Препоруке бр. 7. Полазна тачка ове Препоруке је признавање фундаменталног значаја слободе изражавања, толеранције и поштовања једнаког достојанства свих људских бића за развој демократског и плуралног друштва. ЕКРИ сматра да било какви напори за борбу против говора мржње не треба прелазити легитимна ограничења на којима почива слобода изражавања као квалификовано право, иако у неким случајевима државе могу ефикасно одговорити говору мржње без ограничења слободе изражавања. С друге стране, схватање да употреба кривичних санкција не треба да буде примарни фокус деловања против употребе говора мржње одражава не само значај поштовања права на слободу изражавања и удруживања, већ и значај становишта да је утврђивање услова који доводе до употребе говора мржње и енергично супротстављање таквој употреби ефикасније за њено коначно искорењивање. ЕКРИ истиче да се говор мржње заснива на неоправданој претпоставци да је лице или група лица супериорније/а у односу на друге и да се употребом говора мржње подстичу акти насиља и дискриминације, чиме се подрива поштовање мањинских група и угрожава социјална кохезија. Дефиниција говора мржње наведена је у преамбули Препоруке и подразумева један или више облика изражавања односно *заступање, промоцију или подстицање, у било ком облику, омаловажавања, мржње и осуде неког лица или групе лица, као и сваког узнемиравања, увреде, негативних стереотипа, стигматизације или претње у погледу тог лица или групе лица, и свако оправдање свих претходних облика изражавања, на основу „расе“, боје коже, прецима, националног или етничког порекла, узраста, инвалидитета, језика, вере или уверења, пола, рода, родног идентитета, сексуалне оријентације и других личних карактеристика или статуса*. Облици изражавања који спадају у оквир Препоруке могу обухватити и јавно порицање, тривијализацију, оправдање или опроштење злочина геноцида,

злочина против човечности и ратних злочина који су утврђени од стране судова, као и глорификацију лица која су осуђена за такве злочине. Препорука истовремено из дефиниције говора мржње искључује било какав облик изражавања, као што су сатира и објективно заснована извештавања и анализе, који само вређа, повређује или наноси бол, упућујући на праксу Европског суда за људска права који је утврдио заштиту од таквог облика изражавања на основу члана 10 Европске конвенције о људским правима. Ипак, из експланаторног меморандума Препоруке произилази да је Суд признао да подстицање мржње може резултирати из увреде, исмевања или клевете појединих група када су такви облици изражавања обављени на неодговоран начин, што може подразумевати заговарање дискриминације или коришћење понижавајућег језика. Према томе, ови облици изражавања спадају у делокруг дефиниције. Из саме изреке Препоруке произилази позив државама чланицама, које то до сада нису учиниле, да ратификују Додатни протокол уз Конвенцију о високотехнолошком криминалу који се односи на инкриминацију дела расистичке и ксенофобичне природе извршених преко рачунарских система, Оквирну конвенцију за заштиту националних мањина и Протокол бр. 12 уз Европску конвенцију о људским правима, као и да повуку неке резерве члана 4 Међународне конвенције о елиминацији свих облика расне дискриминације и члана 20 МПГПП и да признају надлежност Комитета за елиминацију расне дискриминације да прима и разматра представке појединаца или групе појединаца према члану 14. У оба случаја циљ је да се ојача обавеза предузимања одговарајућих мера против употребе говора мржње и да се осигура да не постоје законске препреке за њихово предузимање. Препорука наглашава и потребу за предузимањем различитих корака како би се повећало разумевање услова који доводе до употребе феномена говора мржње и његових различитих облика што представља предуслов за ефикасну употребу мера против говора мржње. Посебне мере против употребе говора мржње које ЕКРИ сматра неопходнима укључују: подизање свести јавности о значају поштовања плурализма и опасности говора мржње; супростављање било каквој употреби говора мржње; пружање подршке онима који су мета говора мржње, појединачно и колективно; промоција саморегулације јавних и приватних институција; предузимање регулаторних акција у медијима; наметање управне и

грађанске одговорности ради употребе говора мржње; повлачење подршке, забрану или распуштање појединих организација и политичких странака које употребљавају говор мржње; и наметање кривичних санкција у неким веома специфичним и ограниченим околностима. Ефикасна примена Препоруке јасно захтева поред јавних, ангажовање и посвећеност широког спектра приватних и невладиних актера. То је од суштинског значаја како би се осигурало да су предузети адекватни кораци за обезбеђивање њиховог активног учешћа у процесу имплементације. Иако је Препорука посебно забринута употребом говора мржње, њене одредбе укључују и употребу свих облика таквог говора на основу „расе“, боје коже, језика, вероисповести, националности, националног или етничког порекла, родног идентитета или сексуалне оријентације.<sup>395</sup>

#### **4.1.5.3. Односи са цивилним друштвом**

Трећа статутарна активност ЕКРИ-а је успостављање односа са цивилним друштвом и специјализованим телима. Успешна борба против расизма и нетолеранције захтева не само активност влада држава чланица Савета Европе, већ и потпуно учешће цивилног друштва. Та борба може бити ефикасна само ако је антирасистичка порука толеранције изфилтрирана у целокупном друштву и ако укључује различите секторе друштва у интеркултуралном дијалогу заснованом на међусобном поштовању. У том циљу, ЕКРИ сматра да је подизање свести јавности и развијање комуникационе стратегије од кључног значаја за све државе чланице Савета Европе. Из тог разлога, ЕКРИ је 20. марта 2002. године усвојила Акциони програм о односима са цивилним друштвом који, између осталог, има за циљ да да позитиван допринос општим напорима Савета Европе за борбу против тероризма и његових последица, кроз јачање мултикултуралног и међуверског дијалога. Ова акција спада у оквир глобалног приступа Савета Европе за промоцију толеранције и исту треба посматрати као комплементарну акцијама које Савет Европе спроводи у области образовања, културе, људских права и подизања свести. Акциони програм такође представља основ за спровођење

---

<sup>395</sup> ECRI, *ECRI GENERAL POLICY RECOMMENDATION NO. 15 ON COMBATING HATE SPEECH*, Strasbourg 2016, pp. 13-19.



закључке Европске и Светске конференције против расизма, које су нагласиле важност укључивања цивилног друштва у борбу против расизма и нетолеранције.

ЕКРИ придаје посебан значај односима са специјализованим телима за борбу против расизма и расне дискриминације на националном нивоу. Она је уверена да специјализоване комисије, омбудсмани или друге институције, чији мандат покрива расизам и расну дискриминацију, играју веома важну улогу у борби против расизма и нетолеранције на националном нивоу. У том циљу, ЕКРИ успоставља сталну Радну групу за односе са цивилним друштвом и специјализованим телима која има за циљ да организује дебате са специјализованим телима за борбу против расизма и расне дискриминације у складу са препорукама о општој политици бр. 2 и 7, округле столове, конференције, као и да развија и прати медијску стратегију ЕКРИ-а у циљу публикавања њеног рада и порука. Имајући у виду значај специјализованих тела у националним правним системима држава чланица Савета Европе, ЕКРИ стално промовише стварање таквих тела у земљама у којима не постоје и позива на њихово јачање у складу са препорукама о општој политици бр. 2 и 7.

#### **4.1.6. Инструменти и механизми Савета Европе о родној равноправности**

Родна равноправност претпоставља једнаке предуслове за остваривање људских права и подразумева једнаку видљивост, оснаживање, одговорност и заступљеност оба пола у свим подручјима јавног и приватног живота. Она укључује и једнак приступ средствима, те једнаку расподелу средстава између жена и мушкараца, као и прихватање и једнако вердовање разлика између њих и њихових различитих улога у друштву. Иако се правни статус жена у Европи несумњиво побољшао током последњих деценија, многе европске земље су далеко од стварне равноправности. Поред видљивог напретка (у образовању, учешћу на тржишту рада, заступљености у политици), разлике између полова и даље постоје у разним областима, те задржавају мушкарце у њиховим традиционалним улогама и ограничавају могућности жена да предузму акције за афирмацију заштите и прокламовања основних права. Жене су и даље маргинализоване у политичком и јавном животу, наилазе на бројне тешкоће у

приватном, породичном и професионалном животу, трпе дискриминацију у разним областима, а посебно у области запошљавања, мање су плаћене за рад једнаке вредности и, за разлику од мушкараца, чешће су жртве сиромаштва и незапослености као резултат економске кризе и мере штедње као њена последица. То само говори да родна неравноправност има тенденцију раста током живота јер одређени проблеми са којима се жене суочавају у ранијим фазама живота, узрокују проблеме касније у животу. Најизраженији облик неједнаке расподеле моћи између жена и мушкараца је насиље над женама, које истовремено представља грубо кршење људских права и главну препреку за остваривање родне равноправности. Једниствени кључ за постизање родне равноправности су промене у радним односима, побољшање положаја жена и елиминисање негативних традиционалних родних стереотипа. Исцрпна истраживања су у мноштву контекста показала да економије и друштва напредују када жене имају једнаке шансе као и мушкарци да буду друштвено и политички активне. Уравнотежено учешће жена у процесу одлучивања углавном доприноси позитивним трансформацијским процесима у друштву, као што су промене у законима, политикама, службама, институцијама и друштвеним нормама. Остваривање родне равноправности има суштински значај за заштиту људских права, функционисање демократије, поштовање владавине права и економског раста и конкурентности.

Савет Европе игра кључну улогу у промовисању родне равноправности у свим државама чланицама кроз успостављања добрих законских и политичких оквира за борбу против дискриминације и промоцију једнаког третмана од чије имплементације зависи напредовање права жена и истинска родна равноправност. Ова организација залаже се за борбу против родних стереотипа, сексизма и насиља над женама у свим његовим облицима и тежи ка промени менталитета и ставова, уравнотеженом учешћу жена и мушкараца у политичком и јавном животу, и подстицању интеграције у свим програмима и политикама са родне перспективе. Од 1980-тих година па надаље Савет Европе ради на успостављању нових европских стандарда за развој родне равноправности. Позитивну прекретницу у том развоју представља усвајање Конвенције Савета Европе о

борби против трговине људима (ЦЕТС<sup>396</sup> бр. 197), 16. маја 2005. године, у Варшави и Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (ЦЕТС бр. 210), 11. маја 2011. године, у Истанбулу (Истанбулска конвенција). Савет Европе је 2012. године покренуо свој први Трансверзални програм о родној равноправности, са циљем повећања утицаја и видљивости стандарда родне равноправности и пружања подршке њиховом спровођењу у државама чланицама кроз низ мера и активности у бројним приоритетним подручјима. Како би се тај циљ остварио, Програму је неопходна континуирана политичка и финансијска подршка, која је кључна за мобилизацију свих тела Савета Европе која доносе одлуке, као и саветодавних и надзорних тела, те њихово укључење у развој, имплементацију и евалуацију програма за родну равноправност. Главну улогу у овим напорима има Комисија Савета Европе за родну равноправност.<sup>397</sup> Кључну подршку раду и активностима Комисије пружају националне контакт особе за родну равноправност у свакој држави чланици,<sup>398</sup> известиоци о родној равноправности који се имењују у оквиру управних одбора и надзорних тела Савета Европе,<sup>399</sup> Тематски координатор Комитета министара за родну равноправност и трговину људима<sup>400</sup> и Група за родни мејнстриминг

---

<sup>396</sup> Из енглеског назива *Council of Europe Treaty Series (CETS)*.

<sup>397</sup> Комисија Савета Европе за родну равноправност је међувладина група експерата која је отворена свим државама чланицама Савета Европе, а учешће 16 изабраних представника финансира се из буџета Савета Европе. Комисија, која је под окриљем Европског комитета за људско достојанство, једнакост и социјалну кохезију, задужена је за: управљање Трансверзалним програмом на подручју родне равноправности, пружање савета и укључивање његових различитих компонента, као и повезивање са важним међувладиним телима кроз преношење стручног знања, размену примера добре праксе и расправу о проблематичним питањима.

<sup>398</sup> Националне контакт-особе које се имењују на националном нивоу обезбеђују значајну везу између Савета Европе и надлежних особа и механизма који су одговорни за родну равноправност на националном нивоу, као што су владе, парламенти, локалне и регионалне власти, цивилна друштва и приватни сектор. Од њих се очекује да промовишу међународне стандарде на националном нивоу у сврху превазилажења јаза између правне и стварне равноправности у одређеној земљи. Мрежа контакт-особа служи и као платформа за тематске расправе и размену примера добре праксе.

<sup>399</sup> Известиоци о родној равноправности, који се имењују у оквиру међувладиних тела и других структура Савета Европе имају за циљ да утврде начине интеграције ставова о равноправности полова у рад, програме и активности тих структура. У сарадњи са Комисијом за родну равноправност известиоци утврђују могућности за развој мера или нових активности за промоцију родне равноправности.

<sup>400</sup> Тематски координатор Комитета министара за родну равноправност и трговину људима помаже при расправама у Комитету министара које се тичу проблема који су, између осталог, везани уз Трансверзални програм о родној равноправности.

(*gender mainstreaming*).<sup>401</sup> Највидљивији резултат Трансверзалног програма о родној равноправности је Стратегија Савета Европе о родној равноправности (2014-2017), која је једногласно усвојена на 1183. састанку Комитета министара, 6. новембра 2013. године. Стратегија је уравнотежен, флексибилан и оријентисан документ који се заснива на предности, специфичности и додатну вредност Савета Европе и истовремено ствара визију и оквир за остваривање активности ове организације у области родне равноправности. Стратегија промовише холастички и интегрисани приступ родне равноправности и даје смернице и подршку државама чланицама, као и унутрашњим институционалним органима и механизмима за борбу против старих и нових изазова у имплементацији стандарда у области родне равноправности. Општи циљ Стратегије је постизање напретка у оснаживању жена, као и ефикасно остваривање родне равноправности у свим државама чланицама, кроз низ активности које су сконцентрисане у оквиру пет приоритетних активности Савета Европе.<sup>402</sup> У сврху процене напретка у имплементацији Стратегије, Комисија за родну равноправност редовно разматра постигнуте резултате и припрема годишње извештаје које се подносе Комитету министара преко одговарајућег координационог одбора.

#### **4.1.6.1. Управни одбор за равноправност жена и мушкараца**

Управни одбор за равноправност жена и мушкараца (у даљем тексту: ЦДЕГ)<sup>403</sup> је међувладино тело Савета Европе одговорно за одбрану, подстицај и вођење активности Савета Европе у области промоције родне равноправности на државном нивоу, као и унутар Савета Европе, како би се постигла стварна равноправност између жена и мушкараца. Влада сваке државе чланице именује по

---

<sup>401</sup> Група за родни мејнстриминг или за увођење принципа родне равноправности укључује чланове особља Савета Европе који су запослени у различитим секторима и телима те организације. Њене задатке укључују размену информација и стручног знања, представљање својих резултата јавности, утврђивање могућности за заједничко деловање и израду предлога за лакше спровођење Програма о родној равноправности. Опширније, вид. Directorate General of Democracy Equality Department, Equality between women and men. Доступно на: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02factsheets/FactSheet%20Gender%20equality%20A4%20en.pdf>, 01. април 2015.

<sup>402</sup> Вид. Council of Europe, COUNCIL OF EUROPE GENDER EQUALITY STRATEGY 2014-2017.

<sup>403</sup> Из енглеског назива *The Steering Committee for Equality between Women and Men (CDEG)*.

један члан ЦДЕГ-а из редова високо квалификованих стручњака.<sup>404</sup> Ово тело је директно одговорно Комитету министара, који му даје инструкције и коме подноси своје извештаје и предлоге. У складу са инструкцијама Комитета министара, ЦДЕГ је надлежан да: а) промовише усвајање и имплементацију заједничких стандарда родне равноправности, успостављање механизма за родну равноправност, употребу специфичних политика родне равноправности и ефикасну употребу родног мејнстриминга, укључујући родно буџетирање и средства за родну равноправност, као и уравнотежено учешће жена и мушкараца у политичком и јавном одлучивању у свим подручјима друштва; б) појача мере за заштиту достојанства и интегритета лица, путем спречавања и сузбијања насиља над женама и трговину људима, а нарочито путем промовисања и заштите људских права жртава, укључујући иницијативе у оквиру кампање Савета Европе за борбу против насиља над женама и насиља у породици и кампање за борбу против трговине људима; в) промовише сарадњу између држава чланица у циљу постизања стварне родне равноправности, као саставни део људских права, услов *sine qua non* за истинску демократију и фактор за економски развој и прогрес, и да стимулише активности на националном нивоу и унутар Савета Европе, имајући у виду активности које су предузете у оквиру других међународних организација; г) припрема Европске министарске конференције о равноправности жена и мушкараца и да осигура наставак истих, узимајући у обзир све битне одлуке Комитета министара; д) настави своје активности за унапређење и развој примене Стратегије о родној равноправности у свим програмима и активностима у оквиру Савета Европе, и у том контексту да развија и/или предузима активности у сарадњи са другим управним одборима и органима у различитим политичким подручјима. У оквиру своје надлежности ЦДЕГ спроводи анализе, студије и евалуације, дефинише стратегије и политичке мере, одржава контакте и

---

<sup>404</sup> Поред представника држава чланица, одлуком Комитета министара, своје представнике, са статусом посматрача и без права гласа, могу послати и следећа тела и државе: Тела Савета Европе: Парламентарна скупштина, Конгрес локалних и регионалних власти, Комесар за људска права и Конференција међународних невладиних организација; државе са статусом посматрача у Савету Европе: Канада, Света Столица, Јапан, Мексико и САД; Европска комисија, специјализована тела и институције УН-а, Канцеларија за демократске институције и људска права (ОДИХР-ОЕБС).

консултације са професионалним телима а, када је то неопходно, поставља и оквира за одговарајуће законске инструменте.<sup>405</sup>

#### **4.1.6.2. Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (Истанбулска конвенција)**

Насиље над женама је један од најтежих облика родно заснованог кршења људских права. Овај светски феномен који и даље остаје покривен велом тишине увелико је распрострањен у свим државама чланицама Савета Европе, укључујући земље Југоисточне Европе. Његове последице су посебно штетне за жене, економије и друштво у целини. Насиље у породици, које укључује насиље над децом, женама и старијим особама, често је скривен феномен који погађа превише породица у друштву. Прогањање,<sup>406</sup> сексуално узнемиравање, сексуално насиље и силовање, физичко, психичко и сексуално злостављање у интимним партнерским односима, принудни брак, принудни абортус и принудна стерилизација представљају дубоко трауматична дела насиља која у угромној већини случајева погађају жене. Уврставање телесног сакаћења женских гениталија/женског обрезивања<sup>407</sup> и насилног прекида трудноће међу облицима насиља који искључиво погађају жене показује да је ниво разноврсности округлог и понижавајућег понашања према женама шокантан. Ако узмемо у обзир и чињеницу да су већину насилних дела према женама починили мушкарци, доћићемо до становишта које у извесној мери наговештава да је насиље над женама структурално насиље, односно насиље које се користи за одржавање мушке моћи и контроле. Ово је још очигледније уколико погледамо разне

---

<sup>405</sup> Council of Europe, Steering Committee for Equality between Women and Men (CDEG). Доступно на: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/04cdeg/index\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/04cdeg/index_EN.asp), 2. април 2015.

<sup>406</sup> Сталковање (енг. *stalking*) или прогањање је нежељено или опсесивно поступање једне особе или групе према другој. Ово је израз који је често присутан у савременој комуникацији и подразумева понашање које је повезано са узнемиравањем и застрашивањем. У складу са чланом 34 Истанбулске конвенције странке су дужне да предузму неопходне законодавне или друге мере како би осигурале инкриминацију намерног понављања претећег понашања усмереног на другу особу, које узрокује да се она или он боји за своју сигурност.

<sup>407</sup> Женско обрезивање (енг. *female genital mutilation*) је облик телесног сакаћења које се може јавити у више облика, најчешће као клиторидектомија, и које укључује делимично или потпуно уклањање *clitoris glansa*, из културних, религијских или других немедицинских разлога. Овај начин обрезивања је у великој мери раширен на субсахарском, источноафричком и блискоисточном подручју арапских земаља.

покушаје полиције, судова и социјалних служби за пружање помоћи женама жртвама насиља у многим земљама широм света.<sup>408</sup>

Стандарди о родној равноправности и родно заснованог насиља најпре су постављени од стране УН-а. Комитет УН-а за елиминацију дискриминације жена у својој Општој препоруци о насиљу над женама бр. 19 из 1992. године помогао је да се родно засновано насиље над женама призна као облик дискриминације жена. Генерална скупштина УН-а усвојила је 1993. године Декларацију о елиминацији насиља над женама која је поставила темеље за предузимање међународне акције против насиља над женама. Пекиншка декларација и Платформа за акцију, усвојени на Четвртој светској конференцији о женама, 15. септембра 1995. године, у Пекингу, утврђују да је спречавање и борба против свих облика насиља над женама и девојчицама стратешки циљ за остваривање родне равноправности.<sup>409</sup> Ипак, иницијативе о родној равноправности достигле су свој врхунац на регионалном плану 2002. године када је усвојена Препорука Комитета министара Савета Европе *Rec(2002)5* о заштити жена од насиља. Акцијским планом, усвојеним на састанку шефова држава и влада држава чланица Савета Европе, одржаном у Варшави од 16-17. маја 2005. године, у сарадњи са европским и националним актерима, као и невладиним организацијама, покренута је пан-европска кампања за борбу против насиља над женама, укључујући насиље у породици.<sup>410</sup> У периоду од 2006-2008. године кампања је по први пут у заједничкој акцији окупила европске владе, парламенте и локалне и регионалне власти.<sup>411</sup> Осим тога, Парламентарна скупштина је усвојила неколико резолуција и препорука које позивају државе чланице да уведу правно-обавезујуће стандарде за спречавање, заштиту и гоњење најтежих и најраспрострањенијих облика родно заснованог насиља. Имајући у виду величину проблема широм Европе, свима је постало јасно да су неопходни хармонизовани правни стандарди за борбу против насиља над женама и насиља у породици. Та неопходност је дошла до изражаја у

<sup>408</sup> Вид. About the Istanbul Convention. Доступно на: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/about\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/about_en.asp), 3. април 2015.

<sup>409</sup> Опширније, вид. Пекиншка декларација и Платформа за акцију (1995), стр. 9.

<sup>410</sup> Ministers' Deputies CM Documents, CM(2005)80 final 17 May 2005, Action Plan. Доступно на: [http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517\\_plan\\_action\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_en.asp), 3. април 2015.

<sup>411</sup> Мрежа парламентарца „Žene oslobođene nasilja“, *BEZ STRAHA BEZ NASILJA*, Priručnik za parlamentarce, Конвенција Вјећа Европе о превенцији и борби против насиља над женама и насиља у породици (Конвенција из Истанбула) CETS br. 210, Сарајево 2012, стр. 125.

децембру 2008. године када је Комитет министара формирао стручну групу под називом ЦАХВИО<sup>412</sup> (*Ad hoc* Комитет за превенцију и борбу против насиља над женама и насиља у породици) која је била задужена да припреми нацрт Конвенције о спречавању и борбу против насиља над женама и насиља у породици. Након више од две године рада на тексту нацрта, Комитет министара је усвојио Конвенцију дана 7. априла 2011. године (отворена за потписивање 11. маја 2011. године на 121. заседању Комитета министара у Истанбулу).<sup>413</sup> Након испуњавања услова од десет ратификација, укључујући осам држава чланица, Конвенција је ступила на снагу 1. августа 2014. године.<sup>414</sup> Конвенција може бити потписана од стране држава чланица Савета Европе, држава које нису чланице али су учествовале у њеној изради, ЕУ и од стране осталих држава које нису чланице Савета Европе. Усвајањем ове Конвенције Европа је добила свој први свеобухватни правно обавезујући регионални инструмент који је потенцијално на располагању свакој држави у свету, а не само државама чланицама Савета Европе.<sup>415</sup> Ова Конвенција допуњује и проширује стандарде постављене од стране других регионалних организација и знатно појачава акције за спречавање и борбу против насиља над женама и насиља у породици на светском нивоу.<sup>416</sup>

Конвенција дефинише насиље над женама и као кршење људских права и као облик дискриминације. *„Насиље над женама означава кршење људских права и облик дискриминације над женама и представља сва дела родно заснованог насиља која доводе до, односно могу да доведу до физичке, сексуалне, психичке*

---

<sup>412</sup> Из енглеског назива *CAHVIO (Ad Hoc Committee for preventing and combating violence against women and domestic violence)*.

<sup>413</sup> Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention), Historical background. Доступно на: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/background\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/background_en.asp), 3. април 2015.

<sup>414</sup> Према статусу ратификација од 13. фебруара 2016. године Конвенција је ратификована од стране 20 европских држава. Конвенцију су ратификовале: Албанија, БиХ, Црна Гора, Србија, Словенија и Турска. Република Србија је потписала Конвенцију 4. априла 2012. године, а ратификовала 21. новембра 2013. године. Хрватска, Кипар, Грчка, Румунија и Македонија само су потписале Конвенцију. Остале земље, укључујући земље Југоисточне Европе (Бугарска и Молдавија), које још увек нису потписале, нити ратификовале Конвенцију, потребно је да што пре предузму мере за приступање Конвенцији, имајући у виду историјски значај овог међународног уговора.

<sup>415</sup> Опширније, вид. Biljana Branković, *Vesti iz budućnosti: Istanbulska konvencija i odgovornost države za borbu protiv nasilja nad ženama. Funkcionisanje opštih servisa - operacionalizacija dužne prilježnosti*, Beograd 2013, стр. 16-18.

<sup>416</sup> Вид. Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Explanatory report, p. 2.



*односно економске повреде односно патње за жене, обухватајући и претње таквим делима, принуду односно арбитрарно лишавање слободе, било у јавности односно у приватном животу.“ Конвенција дефинише и појам „насиља у породици“ који означава „свако дело физичког, сексуалног, психичког односно економског насиља до којег дође у породици или домаћинству односно између бивших односно садашњих супружника односно партнера, независно од тога да ли учинилац дели или је делио домаћинство са жртвом.“*

У складу са овом Конвенцијом државе имају обавезу да осуде све облике дискриминације над женама и да предузму неопходне законодавне и друге мере за унапређење и заштиту права свакога, а посебно мере за потпуну превенцију, сузбијање и процесуирање свих облика насиља над женама и насиља у породици. Државе су дужне да предузму и мере заштите и помоћи свим жртвама насиља над женама и насиља у породици, без дискриминације по било ком основу, као што је пол, род, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или неко друго мишљење, национално односно друштвено порекло, припадност националној мањини, имовина, рођење, сексуално опредељење, родни идентитет, узраст, здравствено стање, инвалидитет, брачно стање, статус мигранта или избеглице, односно неки други статус. Посебне мере неопходне за спречавање и заштиту жена од родно заснованог насиља не сматрају се дискриминацијом у смислу ове Конвенције (члан 4). У циљу усвајања и примене делотворних, свеобухватних и координисаних државних политика које обухватају све релевантне мере за спречавање и борбу против свих видова насиља обухваћених Конвенцијом, државе су дужне да обезбеде делотворну сарадњу свих надлежних органа, институција и организација, укључујући унапређење међународне сардање у погледу елиминисања насиља над женама и насиља у породици и пружање подршке и помоћи невладиним организацијама и организацијама цивилног друштва. Уколико државе не предузму такве мере, оне ће сносити одговорност за почињено насиље.

Истанбулска конвенција има велики значај јер не оставља никакву сумњу по питању да неће бити стварне равноправности између жена и мушкараца уколико жене и даље доживљавају родно засновано насиље, а при том изостаје

реакција државних агенција и институција. Конвенција је посебно важна зато што отвара пут за стварање правног оквира за заштиту жена од свих облика насиља и превенцију, процесуирање и санкционисање аката насиља над женама и насиља у породици на пан-европском нивоу. Уједињене нације су описале Истанбулску конвенцију као „златан стандард“ који поставља високе стандарде са јаким и експлицитним фокусом на **превенцију** која је укореењена у међународним уговорима и уговорним закључцима, укључујући закључке са 57. заседања Комисије о статусу жена о превенцији и сузбијању свих облика насиља над женама и девојчицама, одржаном у Њујорку 4-15. марта 2013. године. Регионална директорка *UN Women ECA*, Ингибјорг Гисладотир (*Ingibjörg Gísladóttir*), је на свечаности поводом ступања на снагу Истанбулске конвенције позвала на даљу ратификацију и имплементацију ове Конвенције и уједно напоменула да је 2015. историјска година за све нас. „Конвергенција (Пекинг +20) са финализацијом Циљева одрживог развоја (*Sustainable Development Goals*) представља јединствену и без преседана прилику за све нас да осигурамо да су женска права у срцу и души развојне агенде наше планете за нашу догледну будућност.“<sup>417</sup>

#### **4.1.6.2.1. Надзорни механизам Истанбулске конвенције**

Истанбулска конвенција успоставља посебан надзорни механизам како би се осигурало ефикасно спровођење њених одредби од стране држава чланица. Овај механизам састоји се од два различита, али међусобно повезана тела: Експертска група за борбу против насиља над женама и насиља у породици (ГРЕВИО)<sup>418</sup> и Комитет чланица.<sup>419</sup> Чланови ГРЕВИО групе (најмање 10, а

---

<sup>417</sup> Опширније, вид. Ingibjörg Gísladóttir, UN Women ECA Regional Director, Celebrating the Entry into Force of the Istanbul Convention, Rome 2014. Доступно на: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/Seminars/Rome2014/Speeches/UNWOMEN\\_IG\\_Speech.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/Seminars/Rome2014/Speeches/UNWOMEN_IG_Speech.pdf), 5. април 2015.

<sup>418</sup> Из енглеског назива *GREVIO (Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence)*.

<sup>419</sup> У складу са чланом 67 Конвенције, Комитет чланица састоји се од представника чланица ове Конвенције, а сазива га генерални секретар Савета Европе. Први састанак комитета одржаће се у року од годину дана након ступања на снагу ове Конвенције ради избора чланова ГРЕВИО групе. Након тога ће се састајати на захтев једне трећине чланица, председника Комитета чланица односно генералног секретара.

највише 15), бирају се у складу са транспарентном процедуром<sup>420</sup> из редова лица високог моралног интегритета, познатих по својој стручности у области људских права, родне равноправности, насиља над женама и насиља у породици, као и помоћи и заштите жртава, која су показала стручно искуство у областима обухваћеним Конвенцијом. Они су независни и непристрасни у вршењу својих функција и представљају сами себе. ГРЕВИО група је постала оперативна у 2015. години, након избора првих десет чланова ГРЕВИО групе од стране Комитета чланица на првом састанку одржаном дана 4. маја 2015. године. Свој први састанак одржала је 21-23. септембра 2015. године у Стразбуру. Том приликом је усвојен Правилник о раду ГРЕВИО групе и изабран њен председник и потпредседник. То је уједно означило почетак процеса мониторинга над применом Конвенције.

Истанбулска конвенција предвиђа две врсте мониторинга: приступ евалуације по земљама и посебан истражни поступак. Први приступ евалуације почиње тако што државе чланице, на основу упитника којег је припремила ГРЕВИО група, подносе генералном секретару Савета Европе извештај о законодавним и другим мерама које одредбе ове Конвенције чине правноснажним. Овај извештај је основ за даљи поступак процене који је подељен у циклусе чију дужину трајања одређује ГРЕВИО. ГРЕВИО разматра извештаје чланица узимајући у обзир информације о примени Конвенције од релевантних тела Савета Европе, институција успостављених у оквиру других међународних организација (као што је Комитет УН-а за елиминацију дискриминације жена), невладиних организација и националних институција за људска права. Након добијања потребних информација, или посете чланице која се организује уколико добијене информације нису довољне, ГРЕВИО припрема нацрт извештаја који сарджи анализу примене одредаба на којој се процена заснива, као и предлоге у односу на то како чланица о којој се ради може да реши идентификоване проблеме. Нацрт извештаја се шаље на коментаре чланице која је у поступку процене. На основу свих прикупљених информација и коментара чланица,

---

<sup>420</sup> Дана 19. новембра 2014. године Комитет министара усвојио је Резолуцију *CM/Res(2014)43* о правилима изборног поступка чланова Експертске групе за борбу против насиља над женама и насиља у породици (ГРЕВИО).

ГРЕВИО доноси свој извештај и закључке који се односе на мере које чланице предузимају у циљу примене одредби ове Конвенције. Овај извештај и закључци се шаљу конкретној чланици која је у поступку процене и Комитету чланица, а објављују се након усвајања, заједно са накнадним коментарима конкретне чланице. На основу извештаја и закључка ГРЕВИО групе, Комитет чланица може усвојити препоруке које се односе на ту чланицу: а) у вези са мерама које треба предузети приликом спровођења закључака ГРЕВИО групе, уколико је неопходно одређивањем датума за подношење информација о њиховом спровођењу, и б) са циљем промовисања сарадње са том чланицом и правилне примене ове Конвенције. ГРЕВИО група може да усвоји, према потреби, и опште препоруке о примени Конвенције.

ГРЕВИО може покренути посебан истражни поступак уколико добије поуздане информације које указују да је неопходно одмах предузети мере за спречавање озбиљног, масовног односно трајног обрасца насиља обухваћеног Конвенцијом. У том случају, ГРЕВИО може да захтева хитно подношење специјалног извештаја који се односи на мере предузете за спречавање таквог обрасца насиља. Узимајући у обзир информације које је поднела чланица, као и све друге поуздане информације које су јој на располагању, ГРЕВИО може да наложи једном или више својих чланова да спроведе истрагу и хитно извести ГРЕВИО. Када ситуација налаже и уз пристанак чланице, истрага може обухватати посету на територији чланице. Након прегледа налаза истраге, ГРЕВИО предаје налазе чланици и, према потреби, Комитету чланица и Комитету министара Савета Европе, заједно са свим коментарима и препорукама.<sup>421</sup>

Једна од главних новина Истанбулске конвенције у области мониторинг процеса је обавеза чланица да позову своје националне парламенте да узму учешће у процесу мониторинга и да подносе извештаје ГРЕВИО групе својим националним парламентима. Слично, Истанбулска конвенција по први пут предвиђа значајну улогу Парламентарне скупштине Савета Европе која је позвана да редовно прати примену ове Конвенције.

---

<sup>421</sup> Детаљније о механизмима мониторинга вид. Истанбулска конвенција (2011), чл. 68.

#### 4.1.7. Инструменти Савета Европе за спречавање и заштиту од дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета

Међународно право људских права и покрет за лезбејска и геј права одрасли су заједно у после ратном периоду западних цивилизација. Они су и даље у развоју и теже ка проширењу свог домета на целокупној светској сцени. Ни једна организација о лезбејским и геј правима није постојала пре Другог светског рата.<sup>422</sup> Нити један од основних докумената међународног права људских права<sup>423</sup> не спомиње изричито „сексуалну оријентацију“ или „родни идентитет.“ Уместо тога, међународна заједница је била фокусирана на уговоре и програме против дискриминације на основу расе и пола и бригу о специфичним групама, као што су избеглице, аутохтони народи и радници мигранти. Крајем 20. века, брига о дискриминацији на основу сексуалне оријентације је стекла довољно признања у националним правним системима, и у складу са Европском конвенцијом о људским правима, одлукама Комитета УН-а за људска права и радом важних невладиних организација, међународна заједница је прихватила чињеницу да је питање дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета доспело на дневни ред међународног права људских права.<sup>424</sup>

Савет Европе посвећује посебну пажњу промовисању и обезбеђивању поштовања људских права и достојанства сваког појединца и бори се против дискриминације и насиља над ЛГБТ популацијом широм Европе. Дискриминација, која укључује криминализацију, маргинализацију, социјалну искљученост и насиље над ЛГБТ популацијом, је дуготрајан и продоран процес и у супротности је са стандардима и механизмима Савета Европе. Хомофобија, трансфобија и нетрпељивост према лезбејкама, гејевима, бисексуалним и трансродним особама

---

<sup>422</sup> То се односи и на невладине организације, као што су *Amnesty International* и *Human Rights Watch*, које су лезбејска и геј питања поставиле на дневни ред у последњих тридесетак година. Изузев Међународне организације рада, у истом периоду настају и регионални и међународни уговори о људским правима и међувладина тела која се баве питањима људских права.

<sup>423</sup> Повеља УН-а, Универзална декларација о људским правима, Европска конвенција о људским правима, МПГПП, МПЕСКП, Конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације, Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена, Конвенција о правима детета и Конвенција против тортуре.

<sup>424</sup> Douglas Sanders, *Human Rights and Sexual Orientation in International Law*, Faculty of Law, University of British Columbia, 2001, pp. 2-3.

је и даље широко распрострањена у Европи. Многи од њих су и данас жртве дискриминације, насиља и искључености на основу њихове сексуалне оријентације или родног идентитета, чак и у породици. Савет Европе пружа подршку државама чланицама у борби против дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета публиковањем добрих пракси, организовањем активности за изградњу капацитета државних и локалних органа који се баве питањима ЛГБТ популације, подршком и оснаживањем организација које се баве питањима ЛГБТ популације и подизањем свести јавности о питањима везаним за дискриминацију на основу сексуалне оријентације и родног идентитета. Јединица Савета Европе о сексуалној оријентацији и родном идентитету је кључна тачка за рад по питањима сексуалне оријентације и родног идентитета. Она ради у блиској сарадњи са другим секторима Савета Европе, институцијама и државама чланицама и успоставља партнерства са другим организацијама и међувладиним актерима цивилног друштва.

Прва препорука Парламентарне скупштине Савета Европе за борбу против дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета датира од 1981. године. Од тада је уследила серија активности не само Парламентарне скупштине, већ и Комитета министара и Конгреса локалних и регионалних власти. У овом периоду (раних 1980-тих) препозната су кршења људских права лезбејки, гејева, бисексуалних и трансродних особа и у судској пракси Европског суда за људска права. Посебну пажњу овом проблему посвећују Генерални секретар и Комесар за људска права који су у неколико наврата јавно осудили хомофобију и дискриминацију на основу сексуалне оријентације и родног идентитета у државама чланицама Савета Европе.<sup>425</sup>

#### **4.1.7.1. Препорука Комитета министара *CM (2010)5***

Први међународни инструмент људских права за борбу против дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета у свету је Препорука *CM (2010)5* коју је Комитет министара усвојио државама чланицама

---

<sup>425</sup> Вид. *CM(2010)4 add3 final 31 March 2010, Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity – Explanatory Memorandum.*

о мерама у борби против дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета, на седници од 31. марта 2010. године. Ова препорука поставља принципе које произилазе из постојећих европских и међународних инструмената, са посебним нагласком на Европску конвенцију о људским правима, у светлу Европског суда за људска права. Иако Европска конвенција о људским правима (члан 14) и Протокол бр. 12 уз Конвенцију (члан 1) не спомињу изричито сексуалну оријентацију или родни идентитет листа забрањених основа у оба инструмента је отворена и не постоји никаква препрека за примену сексуалне оријентације међу забрањеним основама. Европски суд за људска права је у својој пракси признао да члан 14 Европске конвенције о људским правима покрива сексуалну оријентацију, као и експланаторни извештај уз Протокол бр. 12 који указује на то да ће овај инструмент пружити заштиту на основу сексуалне оријентације. Иако ово није изричито наведено у погледу родног идентитета, основано се може сматрати да ће и он бити покривен чланом 14 Европске конвенције о људским правима и чланом 1 Протокола бр. 12 уз Конвенцију.<sup>426</sup>

Препорука утврђује конкретне мере које државе чланице требају усвојити и ефикасно спроводити у борби против дискриминације ЛГБТ особа. У том циљу Комитет министара препоручује државама чланицама да: а) испитају и размотре постојеће законске и друге мере, и да прикупљају и анализирају релевантне податке, у циљу праћења и уклањања сваке директне и индиректне дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета; б) осигурају да су законодавне и друге мере усвојене и да се ефикасно спроводе у борби против дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета, како би се осигурало поштовање људских права лезбејки, гејева, бисексуалних и трансродних особа, као и промоција толеранције према њима; в) осигурају да су жртве дискриминације свесне и да имају приступ ефикасним правним лековима пред националним властима, и да мере за борбу против дискриминације укључују, према потреби, санкције за прекршаје и одредбе за адекватну одштету жртава дискриминације; г) своје законе, политике и праксе воде у складу са принципима и мерама садржаним у додатку Препоруке; д)

---

<sup>426</sup> *Ibid.*

одговарајућим средствима и акцијама осигурају превод и дистрибуцију Препоруке, укључујући и њен додатак.<sup>427</sup>

Неколико недеља након усвајања Препоруке Комитета министара *СМ (2010)5*, 29. априла 2010. године, Парламентарна скупштина је усвојила нову Резолуцију бр. 1728 и нову Препоруку бр. 1915 о дискриминацији на основу сексуалне оријентације или родног идентитета.<sup>428</sup>

#### 4.2. Европска унија

Релевантни регионални инструменти који доприносе имплементацији принципа једнакости и недискриминације у систему ЕУ су: Повеља ЕУ о основним правима, објављена 7. децембра 2000. године на Самиту ЕУ у Ници, која је ступањем на снагу Лисабонског уговора, дана 1. децембра 2009. године, постала правно обавезујући инструмент у свим институцијама и државама чланицама ЕУ; Директива Савета ЕУ 2000/43/ЕЗ од 29. јуна 2000. године о спровођењу принципа једнаког третмана лица без обзира на расно или етничко порекло (Директива о расној једнакости); Директива Савета ЕУ 2000/78/ЕЗ од 27. новембра 2000. године о успостављању општег оквира за једнак третман у запошљавању и занимању (Директива о једнакости у запошљавању); Директива Савета ЕУ 2004/113/ЕЗ од 13. децембра 2004. године о примени принципа једнаког третмана жена и мушкараца у погледу доступности и испоруке добара и услуга; Директива 2006/54/ЕЗ Европског парламента и Савета ЕУ од 5. јула 2006. године о примени принципа једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у питањима запошљавања и занимања; Оквирна одлука Савета ЕУ 2008/913/ПУП<sup>429</sup> од 28. новембра 2008. године о борби против неких форми и изражавања расизма и ксенофобије инструментима кривичног права; Директива 2010/41/ЕУ Европског парламента и Савета ЕУ од 7. јула 2010. године о примени начела једнаког третмана мушкараца и жена који се баве одређеном активношћу у својству samozапослених лица, на основу које престаје да важи Директива Савета

---

<sup>427</sup> Council of Europe, *Combating discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity, Council of Europe standards*, Council of Europe 2011, p. 8.

<sup>428</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>429</sup> ПУП из енглеског назива „*Justice and Home Affairs (JHA) Council*“ – Европски савет за правду и унутрашње послове.



ЕУ 86/613/ЕЕЗ; Одлука 940/2011/ЕУ Европског парламента и Савета ЕУ од 14. септембра 2011. године о Европској години активног старења и солидарности међу генерацијама; Директива 2012/29/ЕУ Европског парламента и Савета ЕУ од 25. октобра 2012. године о успостављању минималних стандарда за права, подршку и заштиту жртава казnenих дела, којом је замењена Оквирна одлука Савета 2001/220/ПУП од 15. марта 2001. године о положају жртава у казненом поступку. Ову директиву треба узети у обзир у циљу спречавања и борбе против насиља над женама како на нивоу ЕУ, тако и на националним нивоима. У овом контексту, важно је напоменути да је у Савету ЕУ у току расправа по предлогу Директиве о спровођењу принципа једнаког третмана према лицима без обзира на веру или уверење, инвалидитет, узраст или сексуалну оријентацију, која је у процедури од 2. јула 2008. године.<sup>430</sup> Иако ЕУ има један од најнапреднијих правних оквира за борбу против дискриминације, она мора радити на његовом даљем унапређењу и допуњавању у циљу ширења делокруга имплементације принципа једнаког третмана. Постојећи правни оквир ЕУ за борбу против дискриминације је непотпун, с обзиром на чињеницу да се обим заштите разликује од земље до земље. Усвајањем ове Директиве, која има за циљ да забрани све облике дискриминације и узнемиравања на основу горе наведених основа, као и да жртвама дискриминације широм ЕУ обезбеди одговарајуће накнаде, комплетираће се правни оквир ЕУ за заштиту од дискриминације и имплементацију принципа једнаког третмана за све. Предлог Директива је инспирисана приоритетима Ревидиране социјалне агенде (*Renewed social agenda: Opportunities, access and solidarity in 21st century Europe COM(2008)412*) и Оквирне стратегије за недискриминацију и једнаке могућности за све, у складу са принципима Конвенције УН-а о правима особа са инвалидитетом. Усвајањем Директиве Европског парламента и Савета 2014/54/ЕУ од 16 априла 2014. године о мерама за лакше остваривање права загарантованих радницима у контексту слободе кретања радника ојачана је заштита од дискриминације на основу националности грађана ЕУ. Ова Директива предвиђа оснивање тела за промоцију, анализу, праћење и подршку једнаког третмана према радницима Уније и

---

<sup>430</sup> Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation, COM(2008) 426 final, 02.07.2008. Вид. Oliver de Schutter, *op.cit.*, p. 9.

члановима њихових породица без дискриминације на основу националности, неоправданих ограничења или препрека њихових права на слободно кретање и предузимање потребних мера за правилно функционисање таквих тела (члан 4). Ова тела могу бити део постојећих националних тела за промоцију једнакости чије оснивање захтева члан 13 Директиве о расној једнакости, с обзиром да имају слична овлашћења и сличне циљеве.

У правном оквиру ЕУ за борбу против дискриминације важно је поменути и Европску стратегију за особе са инвалидитетом 2010-2020, Европску платформу за борбу против сиромаштва и социјалне искључености, као и Стратегију за равноправност жена и мушкараца 2010-2015. У децембру 2015. године ЕУ је објавила нову стратегију за равноправност жена и мушкараца у Европи након 2015. године под називом „Стратешко ангажовање за родну равноправност 2016-2019“ (*Strategic engagement for gender equality 2016-2019*), која представља наставак правног оквира за родну равноправност утемељеног у Повељи о женама, односно Стратегији за равноправност жена и мушкараца 2010-2015. Стратешко ангажовање укључује пет приоритетних области: а) повећање учешћа жена на тржишту рада и једнаку економску независност; б) смањење јаза између мушкараца и жена у погледу плате, зараде и пензије и борбу против сиромаштва међу женама; в) промоцију једнакости између жена и мушкараца у доношењу одлука; г) борбу против родно заснованог насиља и заштиту и подршку жртава таквог насиља; д) промоцију родне равноправности и права жена широм света. Стратегија, такође, подржава имплементацију димензије родне равноправности у Стратегији Европа 2020.

У јуну 2014. године ЕУ је објавила свој први извештај о имплементацији Конвенције УН-а о правима особа са инвалидитетом на нивоу ЕУ, коју је ЕУ ратификовала 2011. године. Том приликом Европска комисија је још једном потврдила да је посвећена заштити и промоцији права особа са инвалидитетом и да је питање приступања у центру њене законодавне и политичке активности у овој области. Комисија је такође посвећена олакшању приступа особа са инвалидитетом и старих особа областима као што су становање, јавни превоз и комуникационе технологије.

Да би се употпунио правни оквир ЕУ за борбу против дискриминације потребан је широк ранг политичких средстава. У том циљу Европска комисија мора стално радити на: 1) укључивању принципа недискриминације у свим политикама ЕУ; 2) мерењу дискриминације и оцењивању напретка борбе против дискриминације, као и испитивању да ли је редовно прикупљање статистичких података о обиму и утицају дискриминације, као и успостављање модула истраживања ЕУ изводљиво; 3) употреби мера позитивне акције од стране држава чланица, посебно у циљу побољшања једнаких могућности у погледу доступности образовања, запошљавања, становања и здравствене заштите; 4) подизању свести и активностима обуке заинтересованих страна ради њиховог упознавања са постојећим законодавством ЕУ, као и активностима које имају за циљ наставак кампања за борбу против дискриминације и промоцију различитости; 5) промовисању предности различитости у свим областима друштвеног живота, а посебно у области образовања, запошљавања, становања и здравствене заштите.

#### **4.2.1. Директива о расној једнакости и Директива о једнакости у запошљавању**

Европска унија је успоставила цврсти правни оквир за борбу против дискриминације на основу расе или етничког порекла, вере или уверења, инвалидности, узраста и сексуалне оријентације. Након потписивања Уговора из Амстердама 1999. године ЕУ је добила нова овлашћења у области сузбијања дискриминације на основу расног или етничког порекла, вере или уверења, инвалидитета, узраста и сексуалне оријентације (Раније члан 13 Уговора о оснивању Европске заједнице, садашњи члан 19 Уговора о функционисању ЕУ). Усвајањем Директиве Савета 2000/43/ЕЗ од 29. јуна 2000. године о спровођењу принципа једнаког третмана лица без обзира на расно или етничко порекло (Директива о расној једнакости) и Директиве Савета 2000/78/ЕЗ од 27. новембра 2000. године о успостављању општег оквира за једнак третман при запошљавању и у занимању (Директива о једнакости у запошљавању), ЕУ је остварила главну еволуцију без преседана у областима заштићеним директивама. Посвећеност ЕУ принципу недискриминације потврђена је у члану 21 Повеље о основним правима од 7. децембра 2000. године који наводи да је „зобрањена било каква

дискриминација на основу пола, расе, боје коже, етничког или социјалног порекла, генетских карактеристика, језика, вере или уверења, политичког или другог мишљења, припадности националној мањини, имовине, рођења, инвалидитета, узраста или сексуалне оријентације.“ Антидискриминацијским прописима двеју директива утврђен је свеобухватни правни оквир заштите од дискриминације и доследан скуп права и обавеза свих држава чланица, између осталог, и у поступцима за пружање помоћи жртвама дискриминације. Европским правилима забрањује се дискриминација у низ кључних подручја на основу расног или етничког порекла, као и дискриминација у запошљавању на основу узраста, вере или уверења, инвалидитета или сексуалне оријентације. Сви грађани ЕУ имају право на подједнаку правну заштиту од директне и индиректне дискриминације, једнако поступање приликом запошљавања, помоћ националних тела за промоцију једнакости и право на подношење представки пред надлежним судским и управним органима. Европски суд правде даје значајан допринос антидискриминационом законодавство ЕУ путем развијања праксе тумачења правила директива.

Све државе чланице су у своје национално законодавство пренеле правила Директиве о расној једнакости и Директиве о једнакости у запошљавању. Неке државе чланице готово и да нису имале никакво законодавство у овим областима пре преношења правила директива у своје национално законодавство. У складу са директивама, све државе чланице обавештавају Европску комисију о примени правила директива како би иста могла испитати усаглашеност националних законодавстава са прописима директива. У том циљу, Комисија консултује национална тела за промоцију једнакости, Европску мрежу тела за равноправност (*EQUINET*), Агенцију ЕУ за основна права (ФРА), социјалне партнере, организације цивилног друштва и Европску мрежу правних експерата у области недискриминације. Према речима подпредседнице Европске комисије и Поверенице ЕУ за правосуђе, Вивијан Рединг „начело недискриминације је једно од основних начела ЕУ. Сви су једнаки пред законом и свако има право живети без дискриминације. Захваљујући антидискриминацијским правилима ЕУ и Комисијиним мерама за њихово спровођење данас своја права могу уживати грађани свих 28 држава чланица. Изазов је осигурати да све особе које трпе

дискриминацију своја права могу применити у пракси, да знају коме могу да се обрате за помоћ и да имају приступ правној заштити“.<sup>431</sup> Иако су обе директиве пренете у национално законодавство свих 28 држава чланица ЕУ, извештаји о праћењу примене правила директива говоре да се државе чланице и даље суочавају са разним изазовима у погледу правилне примене директива у пракси. Људи нису увек свесни својих права и не знају да их правила ЕУ штите од дискриминације приликом запошљавања, као и на самом радном месту. Недостатак података о једнакости у националним правним системима, за чије су прикупљање одговорне државе чланице, отежава вредновање и праћење случајева дискриминације, док недостатак свести у јавности о праву на заштиту од дискриминације има за последицу пријављивање малог броја случајева дискриминације. Транспозиција и имплементација правних одредаба директива описана је у бројним годишњим извештајима Европске мреже правних експерата у области забране дискриминације. Ови извештаји говоре да у многим државама чланицама ЕУ још увек постоји неусаглашеност са европским стандардима, укључујући и земље Југоисточне Европе које су чланице ЕУ (нпр. Хрватска, Бугарска, Грчка) као и оне које том статусу теже (нпр. Турска, Македонија).<sup>432</sup> Постоје различити методи транспозиције законодавства међу државама чланицама: а) усвајање антидискриминационих закона који више или мање репродукују правни оквир директива; б) усвајање антидискриминационих закона који покривају више основа од оних у директивама; в) усвајање законодавства које представља комбинацију антидискриминационих закона који покривају више основа и закона са једним основом; г) усвајање неколико делова антидискриминационог законодавства са једним основом; д) усвајање законодавства које представља комбинацију посебног законодавства и закона о запошљавању; њ) усвајање законодавства које представља комбинацију посебних измена и допуна законодавства, закона о раду и кривичног закона и закона из области управног права; и е) усвајање много ширег општег закона. Према члану

---

<sup>431</sup> Jednakost: pravila EU-a za suzbijanje diskriminacije sada su na snazi u svih 28 država članica EU-a, Bruxelles 2014. Доступно на: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-27\\_hr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-27_hr.htm), 24. мај 2014.

<sup>432</sup> Опширније, вид. Isabelle Chopin, Catharina Germaine-Sahl, *Developing Anti-discrimination law in Europe: The 28 EU Member States, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Iceland, Liechtenstein, Norway and Turkey compared*, European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, Brussels 2013, pp. 8-9.

258 Уговора о функционисању ЕУ (бивши члан 226 Уговора о Европској заједници), Европска комисија може покренути прекршајне поступке против оних држава чланица које нису успеле да транспонују Директиву о расној једнакости или Директиву о једнакости у запошљавању у своје национално законодавство, сматрајући да нису испуниле своје обавезе које произилазе из Уговора. Имајући у виду рок за транспоноване директива, Комисија је започела детаљну проверу усклађености националних законодавстава и још увек разматра потенцијалне празнине када је у питању правилно транспоноване директива.<sup>433</sup> Скоро сви прекршјни предмети „прве генерације“ су сада затворени јер су државе чланице усвојиле законе у складу са директивама.

У сврху правилне примене права ЕУ на једнако поступање у пракси, Европска комисија препоручује државама чланицама да: а) **наставе подизати свест у јавности** о праву на заштиту од дискриминације, те напоре усмере на групе које су најизложеније ризику, при чему је потребно укључити послодавце и синдикате; б) **жртвама олакшају пријављивање дискриминације** побољшањем приступа механизмима тужби. У томе кључну улогу имају национална тела за промоцију једнакости; в) **осигурају приступ правосуђу** жртвама дискриминације. Комисијин приручник за жртве садржи конкретна упутства о томе како покренути и водити тужбу због дискриминације. Из средстава које је обезбедила Комисија финансира се едукација о примени прописа ЕУ о једнакости намењена правосудним органима и невладиним организацијама које заступају жртве дискриминације; г) **приступе решавању проблема дискриминације Рома** у оквиру националних стратегија за укључивање Рома, између осталог, спровођењем смерница Комисије из недавно донесене Препоруке Савета о укључивању Рома (Препорука Савета о ефективним ромским интегративним мерама у државама чланицама, од 9. децембра 2013. године).<sup>434</sup>

---

<sup>433</sup> *Ibid.*

<sup>434</sup> Једнакост: правила ЕУ-а за сузбијање дискриминације сада су на снази у свих 28 држава чланица ЕУ-а, *loc.cit.*

#### 4.2.1.1. Заједнички аспекти Директиве о расној једнакости и Директиве о једнакости у запошљавању

Упркос карактеристикама које су специфичне само за поједине основе дискриминације, структура ових директива и основних концепата је слична (дефиниције, позитивна акција, минимални захтеви, заштита права, терет доказивања, ширење информација, дијалог са социјалним партнерима и невладиним организацијама, санкције). Стога, директиве: а) забрањују дискриминацију на основу расног или етничког порекла (Директива 2000/43/ЕЗ), вере или уверења, инвалидности, узраста и сексуалне оријентације (Директива 2000/78/ЕЗ); б) обезбеђују заштиту у великом броју кључних области, као што су: запошљавање и професионалне обуке (обе директиве); образовање, социјална и здравствена заштита, испорука добара и услуга и становање (Директива 2000/43/ЕЗ); в) забрањују различите облике дискриминације: директну и индиректну дискриминацију, узнермиравање, навођење на дискриминаторски поступак и виктимизацију; г) захтевају да државе чланице обезбеде ефикасне санкције и правне лекове.<sup>435</sup> Иако државе могу пратити дефиниције садржане у поменутиим директивама, често постоје разлике између текста националног закона и текста двеју директива.

Дефиниције директне дискриминације у свим државама чланицама ЕУ садрже неколико уобичајених елемената: а) потребу за показивање мање повољног третмана; б) услов за поређење са другом особом која се налази у сличној ситуацији, али има различите карактеристике (нпр. различито етничко порекло, религију, сексуалну оријентацију); в) могућност за коришћење компаратора из прошлости (нпр. претходно запослени радник) или хипотетичког компаратора; и г) изјаву да директна дискриминација не може бити оправдана. Већина држава је искористила могућност коју пружа члан 6, став 1 Директиве о

---

<sup>435</sup> Joint Report on the application of Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin ('Racial Equality Directive') and of Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation ('Employment Equality Directive'), (Joint Report on the application of Council Directive 2000/43/EC and of Council Directive 2000/78/EC ), Brussels 2014, p. 2.

једнакости у запошљавању у погледу оправдања директне дискриминације на основу узраста.<sup>436</sup>

Индиректна дискриминација постоји када наизглед неутрална одредба, критеријум или пракса ставља лица са посебним карактеристикама у неповољнији положај у односу на друга лица, осим ако је такво разликовање објективно оправдано легитимним циљем, а средства за постизање тог циља су сразмерна и нужна. На пример, индиректна дискриминација може бити заступљена у политикама које индиректно ограничавају приступ етничких/верских мањина и миграната запошљавању у јавном сектору. Такве политике у суштини доводе до дискриминације и ниске заступљености ових група у јавном сектору.<sup>437</sup>

Концепт узнемиравања, а посебно сексуалног узнемиравања, традиционално датира из 1990. године у контексту законодавства ЕУ о родној равноправности. Дефиниција узнемиравања у антидискриминационим директивама не разликује се много од успостављене базне линије и представља *„нежељено понашање на основу расног или етничког порекла, вере, уверења, инвалидитета, узраста или сексуалне оријентације, које има за циљ или последицу повреду достојанства појединца и стварање застрашујућег, непријатељског, понижавајућег или увредљивог окружења.“* Већина држава је усвојило дефиниције узнемиравања које су сличне дефиницијама наведених у поменутих директивама.<sup>438</sup> Директиве не садрже посебна правила у погледу утврђивања да ли одређено понашање нарушава достојанство појединца или ствара застрашујуће, непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење. Ипак неколико држава је покушало да разјасни ову дилему у својим националним

---

<sup>436</sup> I. Chopin, C. Germaine-Sahl, (2013), *op.cit.*, p. 44.

<sup>437</sup> Опширније, вид. ENAR, *Racism and discrimination in employment in Europe*, ENAR Shadow Report 2012-2013, Brussels 2014, p. 17.

<sup>438</sup> Од земаља Југоисточне Европе које су чланице ЕУ у ову групу спадају: Бугарска, Хрватска, Кипар, Грчка и Словенија. У Румунији узнемиравање је дефинисано у Антидискриминационој уредби из 2000. године, Закону о једнаким могућностима између мушкараца и жена и Кривичном закону, али ниједна од дефиниција није у потпуном складу са дефиницијом узнемиравања у поменутих директивама. Дефиниција узнемиравања у Антидискриминационој уредби упућује само на нежељено понашање по било ком основу које има за *последицу* кршење достојанства појединца и стварање застрашујућег, непријатељског, понижавајућег или увредљивог окружења, а не и на нежељено понашање по било ком основу које има за *циљ или последицу* кршење достојанства појединца. У турском Кривичном закону изричито је забрањено само сексуално узнемиравање које је кажњиво уколико представља увреду.



законодавствима.<sup>439</sup> Директиве остављају отворено и питање одговорности послодаваца за дела узнемиравања почињена од стране других радника или трећих лица, као што су, на пример, потрошаћи/купци. Неке земље су одлучиле да послодавцима поставе посебну обавезу предузимања мера у циљу спречавања и отклањања узнемиравања на радном месту. Такав је случај са Хрватском која обавезује послодавце да штите достојанство запослених у односима са надређеним сарадницима и трећим лицима, уколико је њихово понашање нежељено и у супротности са посебним регулативама.<sup>440</sup>

Директиве садрже одредбу према којој „навођење на дискриминаторски поступак (...) представља облик дискриминације.“<sup>441</sup> Сличну одредбу, са малим бројем изузетака садрже национална законодавства већине држава (нпр. Турска). Према бугарском законодавству само „намерно навођење на дискриминаторски поступак“ представља дискриминацију. У хрватском законодавству, изменом и допуном Закона о забрани дискриминације из 2012. године, уклоњен је сличан услов намере и усвојене су одредбе о навођењу на дискриминаторски поступак у складу са директивама.<sup>442</sup>

Будући да персонални обрег Директиве о расној једнакости и Директиве о једнакости у запошљавању обухвата све особе, националне законе за борбу против дискриминације, такође, треба примењивати на све особе на територији држава чланица, без обзира да ли су држављани ЕУ или трећих земаља. Директиве не покривају разлике у третману на основу националности, држављанства и не утичу на одредбе и услове који се односе на улазак и боравак држављана трећих земаља и лица без држављанства на територији држава чланица, као ни на било који третман који произилази из правног статуса држављана трећих земаља и лица без држављанства (члан 3, став 2 Директиве о расној једнакости и Директиве о једнакости у запошљавању).<sup>443</sup> Рецитал 16

---

<sup>439</sup> На пример, законодавство Кипра, односно Кодекс понашања у вези са дискриминацијом на основу инвалидитета, издат од стране Тела за спровођење једнакости 2010. године, појашњава закон и даје конкретне примере у вези са узнемиравањем на радном месту.

<sup>440</sup> Опширније, вид. I. Chopin, C. Germaine-Sahl, (2013), *op.cit.*, pp. 49-51.

<sup>441</sup> Вид. Директива Савета 2000/43/ЕЗ и Директива Савета 2000/78/ЕЗ (2000), чл. 2, ст. 4.

<sup>442</sup> Опширније, вид. I. Chopin, C. Germaine-Sahl, (2013), *op.cit.*, p. 53.

<sup>443</sup> Вид. *Ibid.*, p. 55. Ипак, неке земље, као што су нпр. Бугарска, Румунија и Македонија (држава кандидаткиња), укључују и „националност“ на листу заштићених основа дискриминације.

Директиве о расној једнакости истиче да је важно да државе чланице обезбеде заштиту од дискриминације свих физичких лица и, тамо где је то могуће и у складу са националним традицијама и праксом, заштиту правних лица од дискриминације на основу расног или етничког порекла њихових чланова. Директива о једнакости у запошљавању нема еквивалентни рецитал, али нема ни разлога да термин „особе“ који се помиње у директиви не подразумева и физичка и правна лица. У већини земаља и физичка и правна лица су заштићена од дискриминације. У случајевима када закон изричито не прави разлику између њих, то се подразумева, као што је случај у Бугарској и Словенији.<sup>444</sup>

Директиве не дају одговор на питање да ли су и физичка и правна лица одговорна за дискриминаторна дела, односно ко је одговоран за дискриминаторно понашање. Питање одговорности је посебно важно у случајевима дискриминације у запошљавању, с обзиром да послодавац често сноси одговорност за поступке својих радника, на пример за дискриминацију клијента или узнемиравање једног радника од стране других. На пример, у Бугарској, судови тумаче да Закон о заштити од дискриминације пружа основу за одговорност правних лица за дискриминацију од стране запослених, чак и када нису у питању штете, већ нека друга средства.<sup>445</sup> Мање је уобичајено да послодавци буду одговорни за поступке трећих лица, као што су станари, клијенти или купци који дискриминишу запослене. Сагласно хрватском Закону о сузбијању дискриминације, послодавци и пружаоци услуга не сматрају се одговорним за дејства трећих лица, али су послодавци обавезни да осигурају достојанство запослених од понашање особа са којима редовно ступају у пословни однос. У Македонији, одговорност за понашање трећег лица зависи од карактера односа и будуће судске праксе у вези са овим питањем. Према турском Кривичном закону послодавци нису одговорни за понашање запослених и трећих лица, док грађанско право покрива само одговорност за понашање запослених. У Румунији одговорност је индивидуална и, у складу са праксом националног органа за спровођење једнакости, послодавци могу бити одговорни за поступке запослених ако постоји заједничка одговорност,

---

<sup>444</sup> Вид. *Ibid.*

<sup>445</sup> Вид. *Ibid.*, р. 57.

али не и за поступке трећих лица.<sup>446</sup> Синдикати и друге трговинске или професионалне организације обично нису одговорни за дискриминаторно поступање својих чланова.<sup>447</sup>

Директиве о расној једнакости и једнакости у запошљавању забрањују дискриминацију у запошљавању и стручном оспособљавању и усавршавању. Члан 3, став 1 двеју директива наводи области у којима треба поштовати принцип једнаког третмана. Материјални обсег Директиве о расној једнакости обухвата и: а) социјалну заштиту, укључујући социјалну сигурност и здравствену заштиту; б) социјалне погодности; в) образовање; г) приступ добрима и услугама и пружање добара и услуга доступних јавности, укључујући становање.<sup>448</sup> Како би се испунили захтеви двеју директива, националне законе за борбу против дискриминације треба примењивати на све особе како у јавном, тако и у приватном сектору, укључујући јавна тела. Резултати истраживања показују да нису све државе испуниле овај услов.<sup>449</sup>

Директиве су засноване на дихотомији између директне дискриминације која се не може оправдати, осим изузетка у погледу узраста,<sup>450</sup> и индиректне дискриминације која је отворена за објективно оправдање. Већина земаља је усклађена са овим приступом, иако постоје неке земље чији национални закони и даље дозвољавају оправдање директне дискриминације (на пример, Румунија). Словенечко законодавство на прилично нејасан начин предвиђа могућност оправдања директне дискриминације, дозвољавајући контрадикторна тумачења. Члан 2а Закона о примени принципа једнаког третмана наводи да није искључен различит третман на основу одређених личних карактеристика, под условом да је такав третман оправдан легитимним циљем, а средства за постизање тог циља да

---

<sup>446</sup> Вид. *Ibid.*

<sup>447</sup> Вид. *Ibid.*, р. 58.

<sup>448</sup> Вид. *Ibid.*, р. 59. Материјални обсег директива примењује се, између осталог у Бугарској, Хрватској, Кипру, Грчкој, Румунији, Словенији, Македонији, али не и у Турској.

<sup>449</sup> Вид. *Ibid.* На пример, у Македонији не постоји еквивалентан и доследан приступ јавном сектору. Члан 5 турског Закона о раду забрањује дискриминацију запослених на основу уговора о раду, без обзира да ли раде у јавном или приватном сектору. Овај закон искључује из свог делокруга одређене категорије радника, као што су, на пример, радници који обављају поморске активности и активности у ваздушном саобраћају или домаће услуге, као и државни службеници који су предмет Закона о државним службеницима.

<sup>450</sup> Вид. члан 6, став 1 Директиве о једнакости у запошљавању (2000).

су прикладна и нужна (став 1). Ставови 2 и 3 члана 2а забрањују било какву дискриминацију, без обзира на одредбе става 1, осим у посебно дефинисаним изузетцима, у вези са битним и одлучујућим професионалним захтевима у области запошљавања, религијом у верским организацијама, узрастом у области регрутовања, запошљавања и стручног оспособљавања, повлашћеним третманом жена за време трудноће и материнства или другим случајевима утврђеним законима који су усвојени у складу са правом ЕУ.<sup>451</sup>

Обе директиве дозвољавају велики број изузетака од начела забране дискриминације. Неки изузеци се односе на све основе дискриминације, на пример ако карактеристика повезана са расним или етничким пореклом представља битан и одлучујући професионални захтев, у случају да је тај циљ законит и да је такав захтев пропорционалан, док други само на специфичне основе, као што је, на пример, случај са послодавцима са верским етосом. Сагласно члану 2, став 5 Директиве о једнакости у запошљавању „Директива није у супротности са мерама које предвиђа национално законодавство, а које су, у демократском друштву, неопходне за јавну безбедност, одржавање јавног реда и превенцију кривичних дела, за заштиту здравља и заштиту права и слобода других људи.“ Хрватска је 2012. године изменила Закон о сузбијању дискриминације из 2008. године у погледу изузетка који се односи на понашање у циљу „очувања здравља и спречавања кривичних дела и прекршаја“, укључујући напомену да такво понашање не може довести до директне или индиректне дискриминације на основу расе или етничког порекла, боје коже, вере, пола, етничког или друштвеног порекла, сексуалног опредељења или инвалидитета (члан 9, став 2, тачка 1). Ипак, неке државе у своје законодавство укључују изузетке које нису изричито наведене у директивама. На пример, хрватски Закон о сузбијању дискриминације садржи прилично контроверзни изузетак у погледу регулисања „права и обавеза који проистичу из породичних односа, када је то предвиђено законом, а посебно у циљу заштите права и интереса детета, јавног морала и фаворизовања брака у складу са одредбама Породичног закона, при чему употребљена средства морају бити оправдана лецитимним циљем“ (члан 9, став 2, тачка 10). Македонски Закон о спречавању и заштити од дискриминације предвиђа

---

<sup>451</sup> Вид. I. Chopin, C. Germaine-Sahl, (2013), *op.cit*, p. 72.

велики број изузетка од начела забране дискриминације, као што су мере које имају за циљ подстицање запошљавања, заштиту различитих карактеристика, нпр. посебност и идентитет особа које припадају етничким, верским или језичким мањинама и фаворизовање особа или група које се налазе у неповољном положају по било ком дискриминаторном основу (члан 15).

Директиве дозвољавају, али не обавезују државе чланице да задрже или усвоје конкретне мере чији је циљ спречавање или накнада због неповољног положаја који је повезан са неким од основа наведених у директивама (члан 5 Директиве о расној једнакости и члан 7, став 1 Директиве о једнакости у запошљавању). Позитивна акција није изузетак од принципа једнаког третмана. Напротив, то су мере које су неопходне како би се осигурала „пуна равноправност у пракси.“ Изузеци од принципа једнаког третмана и позитивне акције су опциони елементи националних законодавстава и пракси. Државе немају обавезу да укључе неке или све могуће изузетке, али су дужне да омогуће позитивну акцију.<sup>452</sup> Скоро све државе чланице су предузеле позитивне акције у оквиру делокруга поменутих директива. На пример, позитивне акције у корист особа са инвалидитетом или Рома.<sup>453</sup> Према истраживањима Европске комисије, највећи број позитивних мера је предузето у корист особа са инвалидитетом. Македонија је развила цео низ позитивних акција као резултат оружаног сукоба из 2001. године и потписивања Охридског оквирног споразума. Поред уставних измена и допуна, Оквирним споразумом промењени су бројни закони који се односе на једнакост на основу етничког порекла. Ове промене, између осталог, регулишу употребу мањинских језика и правичну заступљеност у јавној администрацији и јавним институцијама. Бугарски Закон за заштиту од дискриминације обавезује органе на свим нивоима власти, кад год је потребно, да предузму мере у циљу изједначавања могућности особа које се налазе у неповољном положају, и да гарантују учешће етничких мањина у образовању, како би се остварили циљеви закона. Овај закон захтева да мере позитивне акције буду приоритет власти у корист жртава вишеструке дискриминације.<sup>454</sup> Позитивне акције често су предмет

---

<sup>452</sup> Вид. *Ibid.*

<sup>453</sup> Joint Report on the application of Council Directive 2000/43/EC and of Council Directive 2000/78/EC, *op.cit.*, p. 9.

<sup>454</sup> Опширније, вид. I. Chopin, C. Germaine-Sahl, (2013), *op.cit.*, p. 78.

судског тумачења. На пример, хрватски Уставни закон о правима националних мањина предвиђа позитивну акцију за пропорционалну заступљеност чланова етничких мањина у државној администрацији, органима правосуђа и локалној самоуправи, док Закон о правосуђу предвиђа позитивне мере у вези са етничким пореклом, на пример, када је у питању именовање судија. Ове одредбе су биле оспорене пред Уставним судом као дискриминаторске. Уставни суд је закључио да такве предности стварају посебне позитивне мере које имају за циљ да фаворизују одређену групу због елиминисања фактичке неједнакости и разлике тих људи, на основу њихових карактеристика, па стога нису аутоматске и неуставне. Суд је такође закључио да такве мере нису дискриминаторне докле год су оправдане, дозвољене и пропорционалне.<sup>455</sup>

Кључни елемент за правилно руковање тужбама због дискриминације је терет доказивања пред судовима или другим надлежним органима. Када једна особа тврди да је жртва дискриминације прво што треба да уради је да приложи доказе из којих се може претпоставити да је дошло до дискриминације, а тужена страна да докаже да није било никакве дискриминације. Рецитал 21 Директиве о расној једнакости истиче да „правила о терету доказивања морају бити прилагођена у случају *prima facie* дискриминације. У циљу ефикасне примене принципа једнаког третмана терет доказивања мора се пребацити на тужену страну ако се сумња о постојању дискриминације потврди.“ Сличну одредбу садржи и рецитал 31 Директиве о једнакости у запошљавању, уз напомену да није на туженој страни да доказује да тужилац припада одређеној вери или има одређена уверења, или неки инвалидитет, или је одређеног узраста или одређене сексуалне оријентације. Државе чланице не морају примењивати правила о обавези изношења доказа у поступцима у којима истражне радње спроводи суд или неко друго надлежно тело. У таквим поступцима тужилац не мора доказивати чињенице, већ истрагу спроводи суд или неко друго надлежно тело (рецитал 22 Директиве о расној једнакости и рецитал 32 Директиве о једнакости у запошљавању). Директиве наводе да ће „државе чланице предузети све неопходне мере, у складу са својим националним правосудним системима, како би осигурале да, у случајевима када особе које сматрају да им је нанесена штета због

---

<sup>455</sup> *Ibid.*, p. 77.

непримењивања принципа једнаког третмана и пред судом или другим надлежним органом изнесу чињенице из којих се може претпоставити да је било директне или индиректне дискриминације, тужена странка има обавезу доказивати да није било повреде принципа једнаког третмана“ (члан 8 Директиве о расној једнакости и члан 10 Директиве о једнакости у запошљавању). Одредбе из става 1 члана 8 и члана 10 поменутих директива не спречавају државе чланице да уведу правила о доказивању која су повољнија за тужиоце.<sup>456</sup> Извештаји о примени правила двеју директива говоре да правилна примена обрнутог терета доказивања и даље представља изазов и да овај концепт није довољно познат националним судовима. Имајући у виду важност концепта терета доказивања, Европска комисија промовише правилну примену овог концепта кроз организовање обука националних судија и правних практичара.<sup>457</sup>

Још један заједнички аспект двеју директива је потреба да државе чланице промовишу дијалог између социјалних партнера и невладиних организација, ради сузбијања различитих облика дискриминације. Директиве захтевају да државе чланице, у складу са својим националним традицијама и праксом, усвоје одговарајуће мере за промоцију социјалног дијалога између социјалних партнера у циљу промоције једнаког третмана, између осталог, путем надзора праксе на радном месту, колективних уговора, кодекса понашања, и путем истраживања или размене искустава и најбоље праксе. Ако је то у складу са националном традицијом и праксом, државе чланице треба да охрабрују социјалне partnere, не доводећи у питање њихову аутономију, да на одговарајући начин закључују споразуме којима се утврђују правила против дискриминације у областима из члана 3 који подпадају под опсег колективног преговарања. Такви споразуми треба да поштују минималне захтеве који су утврђени директивама и одговарајуће националне мере за њихову имплементацију (члан 11 Директиве о расној једнакости и члан 13 Директиве о једнакости у запошљавању). Директиве, такође, захтевају да „државе чланице подстичу дијалог са одговарајућим невладиним

---

<sup>456</sup> Опширније о терету доказивања вид. COUNCIL DIRECTIVE 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin и COUNCIL DIRECTIVE 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation.

<sup>457</sup> Joint Report on the application of Council Directive 2000/43/EC and of Council Directive 2000/78/EC, *op.cit.*, pp. 8-9.

организацијама, које у складу са њиховим националним правом и праксом, имају легитиман интерес да доприносе борби против дискриминације на основу расног или етничког порекла (члан 12 Директиве о расној једнакости) и дискриминације на основу вере или уверења, инвалидитета, узраста или сексуалне оријентације (члан 14 Директиве о једнакости у запошљавању) у циљу промоције принципа једнаког третмана.

Директива о расној једнакости наглашава важност успостављања једног или више тела за промоцију једнакости у свакој држави чланици, чији је задатак анализа проблематике, проналажење могућих решења и пружање конкретне помоћи жртвама дискриминације на основу расног или етничког порекла. Сагласно члану 13 државе чланице имају обавезу да осигурају да ће надлежност тела за промоцију једнакости укључити: а) да тела ничиме не утичу на права жртва и удружења, организација или других тела из члана 7, став 2 у вези са пружањем независне помоћи жртвама дискриминације при покретању поступка због дискриминације; б) вођење независних истраживања која се односе на дискриминацију; в) објављивање независних извештаја и израду препорука о свим проблемима везаним за такву дискриминацију. Ипак, тела за промоцију једнакости у многим државама чланицама имају шири овлашћења од оних које захтева Директива и покривају основе дискриминације, као што су вера или уверење, инвалидитет, узраст и сексуална оријентација и ван области запошљавања. Међутим, постоје јасне разлике у погледу надлежности, ресурса и структуре ових тела. Нека тела за промоцију једнакости имају саветодавну и промотивну улогу, док друга имају квази судску надлежност. Као што је већ поменуто, Директива обавезује државе чланице да осигурају да тела за промоцију једнакости имају овлашћења и ресурсе који су неопходни за ефикасно обављање њихових задатака, укључујући кључни елемент пружања помоћи жртвама дискриминације. Имајући у виду да се у највећем броју случајева јавља проблем у вези са пружањем помоћи жртвама дискриминације, Комисија наставља да испитује усклађеност законодавстава држава чланица са захтевима Директиве о расној једнакости и Директиве о родној равноправности који се односе на национална тела за промоцију једнакости. То укључује проверу да ли свако тело



за промоцију једнакости има потребни мандат и овлашћења и да ли ефикасно и у складу са Директивом обавља своје задатке.<sup>458</sup>

Обе директиве наглашавају важност ширења информација и подизања свести о праву на једнак третман. Европска комисија сматра да недостатак свести о основним правима постоји не само међу мањинама, већ код свих Европљана. На пример, људи не знају да је дискриминација у запошљавању забрањена чак и у фази аплицирања за посао. Многе државе чланице сматрају да је недостатак свести о правима важан изазов и обавештавају о начинима решавања овог проблема, на пример, путем информација и докумената са смерницама, кампања о подизању свести и портала за информисање јавности о основним правима, укључујући посебне циљне групе (мањине, омладину). У области запошљавања, синдикати и социјални партнери имају кључну улогу у подизању антидискриминационе свести запослених и послодаваца. Такође, многе државе чланице пружају корисне практичне смернице о својим антидискриминационим законодавствима које покривају ситуације на радном месту.

Директиве не захтевају од држава чланица да прикупљају податке о једнакости. Међутим, прикупљање и анализа тих података, што је државна одговорност, доприноси борби против дискриминације и промовисању једнакости и обезбеђује доказе о постојећој дискриминацији. Насупрот томе, недостатак података о једнакости отежава процену и доказивање постојеће дискриминације. Ово се посебно односи на индиректну дискриминацију, с обзиром на чињеницу да статистички подаци играју кључну улогу у доказивању негативних ефеката наизглед неутралних мера намењених специфичним групама. У првом извештају о примени Директиве 2000/43/ЕЗ Комисија је изразила забринутост због „оскудности етничких података у већини држава чланица која омета правилном праћењу примене прописа Заједнице.“ У суштини, ова ситуација и даље остаје непромењена и релевантна за обе директиве. Овај проблем је био на дневном реду националних тела за промоцију једнакости, Агенције ЕУ за основна права и невладиних организација. У погледу доказивања дискриминације, већина држава чланица је прихватило статистичке доказе и тестирање као доказ. Међутим, многе

---

<sup>458</sup> Опширније, вид. *Ibid.*, pp. 11-12.

државе чланице не прикупљају податке о једнакости или их прикупљају на веома ограничен начин, на пример, наводећи захтеве закона о заштити података као разлог за неприкупљање података. Зато је важно нагласити да право ЕУ, посебно Директива 95/46/ЕЗ Европског парламента и Савета од 24. октобра 1995. године о заштити грађана у вези са обрадом података о личности и слободном кретању таквих података (Директива о заштити података), не спречава државе чланице да прикупљају податке, под условом да се поштују заштитне мере изложене у Директиви. Пружање практичних смерница или успостављање стандарда за прикупљање података на националном нивоу је добра пракса која представља полазну тачку за решавање овог проблема.

Директиве о расној једнакости и једнакости у запошљавању не усклађују санкције и правне лекове у погледу дискриминације, али захтевају од држава чланица да успоставе ефикасне, пропорционалне и одговарајуће санкције, као и да осигурају да су судски поступци за спровођење обавеза које произилазе из ових директива доступни. Иако су почетни проблеми многих држава чланица углавном решени, Комисија сматра да и даље постоје разлози за забринутост у погледу доступности правних лекова у пракси и усклађености предвиђених санкција у конкретним случајевима са захтевима двеју директива.

Европски суд правде развија праксу тумачења директива. У већини случајева Суд је тумачио примену Директиве о једнакости у запошљавању, у вези са дискриминацијом по основу узраста, а посебно у вези са чланом 6, став 1 који предвиђа да „разлика у третману по основу узраста може бити оправдана уколико постоји легитимни циљ, а средства за постизање тог циља су сразмерна и неопходна.“ Судска пракса у вези са дискриминацијом по основу сексуалне оријентације, инвалидности и расног или етничког порекла је мање развијена, јер је суд разматрао мали број таквих случајева. У тим случајевима, Суд се бавио основним питањима као што је забрана дискриминације од стране послодавца, дефиниција инвалидности или искључење истополних парова из накнада у вези са радом, резервисаних за хетеросексуалне парове. Према извештају Европске

комисије од јануара 2014. године, Суд још увек није имао прилику да се изјасни о дискриминацији по основу вероисповести или уверења.<sup>459</sup>

#### 4.2.1.2. **Забрањени основи дискриминације**

У складу са Директивом о расној једнакости и Директивом о једнакости у запошљавању све државе чланице ЕУ имају обавезу да забране дискриминацију на основу расног или етничког порекла (Директива 2000/43/ЕЗ), вере или уверења, инвалидитета, узраста и сексуалне оријентације (Директива 2000/78/ЕЗ) у области запошљавања. Директива о расној једнакости има шири материјални обег који покрива и социјалну заштиту, социјалну сигурност, здравствену заштиту, социјалне погодности, образовање, приступ добрима и услугама и пружање добара и услуга доступних јавности, и становање. Обе директиве не дефинишу основе дискриминације.

Сходно директивама, већина земаља је изабрало да не дефинише основе дискриминације у својим националним законодавствима (на пример, Хрватска, Румунија, Словенија и Македонија). Мала група земаља укључује законске дефиниције или дефиниције у пропратним документима, као што су Меморандуми објашњења. У многим земљама дефиниције или смернице за дефиницијама су додатно обезбеђене у националној судској пракси. Велики број држава чланица (нпр. Бугарска, Румунија) је одлучило да нови закони за борбу против дискриминације не буду ограничени само на основама предвиђеним директивама, већ да садрже знатно ширу листу забрањених основа. На пример, турско законодавство не помиње експлицитно узраст и сексуалну оријентацију, док македонски Закон о спречавању и заштити од дискриминације покрива и основе дискриминације које нису предвиђене директивама, осим сексуалне оријентације. У овом контексту издвојићемо неколико држава у којима су утврђени различити основи дискриминације у оквиру различитих законских прописа: а) **бугарско законодавство забрањује дискриминацију на основу:** пола, расе, националног порекла, етничке припадности, људског генома, националности, порекла, вероисповести или вере, образовања, уверења, политичке припадности, личног или јавног статуса, инвалидитета, узраста,

---

<sup>459</sup> Вид. *Ibid.*, pp. 4-8.

сексуалне оријентације, породичног статуса, имовинског стања или бил ког другог основа утврђеног законом или међународним уговором чија је уговорна страна Бугарска; б) **хрватско законодавство забрањује дискриминацију на основу**: расе или етничке припадности или боје коже, пола, језика, вероисповести, политичког или другог уверења, националног или социјалног порекла, имовинског стања, чланства у синдикату, образовања, друштвеног положаја, брачног или породичног статуса, узраста, здравственог стања, инвалидитета, генетског наслеђа, родног идентитета и изражавања, сексуалне оријентације; в) **македонско законодавство забрањује дискриминацију на основу**: расе, боје коже, пола, припадности маргинализованог групи, етничке припадности, језика, држављанства, социјалног порекла, вероисповести или верског уверења, политичког или другог уверења, чланства у синдикату, образовања, политичке припадности, личног или друштвеног статуса, менталног или физичког оштећења, инвалидитета, узраста, породичног или брачног статуса, националног или социјалног порекла, положаја породице, имовинског статуса, здравственог стања, сексуалне оријентације или друге личне околности, или било ког другог основа прописаног законом или ратификованим међународним уговором; г) **грчко законодавство забрањује дискриминацију на основу**: расног или етничког порекла, вероисповести или уверења, инвалидитета, узраста, сексуалне оријентације; д) **словенечко законодавство забрањује дискриминацију на основу**: пола, етничке припадности, расе или етничког порекла, вере или уверења, инвалидитета, узраста, сексуалне оријентације, националног и социјалног порекла, боје коже, здравственог стања, породичног статуса, чланства у синдикату, финансијског стања, етничких корена, језика, политичког или другог уверења, друштвеног статуса, рођења, образовања, друштвеног положаја или друге личне околности; њ) **турско законодавство забрањује дискриминацију на основу**: језика, расе, пола, политичког мишљења, филозофског уверења, вероисповести и секте или неког другог размишљања, боје коже, инвалидитета.<sup>460</sup>

---

<sup>460</sup> I. Chopin, C. Germaine-Sahl, (2013), *op.cit.*, pp. 10-13.

#### 4.2.1.3. Дискриминација на основу повезивања, претпоставке или перцепције

Дискриминација на основу повезивања, претпоставке или перцепције заслужује посебну пажњу у свим државама чланицама ЕУ и шире. Једна особа може да се суочи са дискриминацијом уколико је у друштву особе која има одређену карактеристику. На пример, особа која није ромске припадности може бити заустављена да уђе у бар јер је са пријатељима ромске припадности. У одређеним околностима дискриминација може бити резултат претпоставке, која може или не мора бити тачна, да нека особа има инвалидитет или да је хомосексуалац. У одређеним околностима, дискриминација на основу инвалидитета, може укључити дискриминацију на основу повезивања тужиоца са особом која има инвалидитет, иако тужилац нема инвалидитет. Поред расног или етничког порекла и инвалидитета, дискриминација на основу повезивања, претпоставке или перцепције укључује и друге основе дискриминације обухваћене директивама.

Дискриминација на основу повезивања по први пут је уведена у правни поредак ЕУ одлуком Суда правде у случају *Coleman v Attridge Law and Steve Law*, од 17. јула 2008. године. Њено увођење је сигнал позитивног развоја антидискриминационог законодавства ЕУ. У складу са чланом 2, став 2, тачка а и чланом 2, став 3 Директиве о једнакости у запошљавању Европски суд правде тумачи значење забране директне дискриминације у запошљавању и занимању по основу инвалидитета, а посебно значење концепта дискриминације на основу повезивања. Овај концепт подразумева ситуације у којима је одређена особа дискриминисана на основу њеног/његовог повезивања са другом особом која поседује једну од заштићених карактеристика, која није специфична за особу која је жртва дискриминације. Иако случај *Coleman v Attridge Law and Steve Law* упућује на дискриминацију на основу инвалидитета, Суд наводи да је сврха Директиве о једнакости у запошљавању забрана свих облика дискриминације у запошљавању и занимању на основу инвалидитета, сексуалне оријентације, узраста и вере или уверења. У складу са параграфом 51 „тумачење Директиве о једнакости у запошљавању које ограничава њену примену само на особе са

инвалидитетом доводи до лишавања Директиве од важног елемента, њене ефикасности, и смањења заштите коју гарантује.“ Суд је закључио да се Директива о једнакости у запошљавању мора тумачити на начин на који забрана директне дискриминације неће бити ограничена само на особе са инвалидитетом. Када послодавац третира запосленог који није особа са инвалидитетом неповољније од осталих радника који се налазе у упоредивој ситуацији, а при том је утврђено да се неповољнији третман заснива на инвалидитету његовог детета, чија се заштита примарно обезбеђује од стране тог запосленог, у питању је третман који је у супротности са забраном директне дискриминације утврђене у члану 2, став 2, тачка а.<sup>461</sup> У односу на узнемиравање, Суд је дао исто образложење закључивши да „... забрана узнемиравања није ограничена само на особе са инвалидитетом. Уколико се утврди да је нежељено понашање које доводи до узнемиравања запосленог који није особа са инвалидитетом повезано са инвалидитетом његовог детета, чија је заштита примарно обезбеђена од стране тог запосленог, у питању је третман који је у супротности са забраном узнемиравања утврђене у члану 2, став 3.“<sup>462</sup> Ова пресуда је веома важна јер потврђује општи принцип забране дискриминације која је резултат повезивања једне особе са другим особама на којима се примењује неки забрањени основ дискриминације.<sup>463</sup>

Када су у питању национална законодавства која забрањују дискриминацију на основу повезивања, важно је споменути хрватско законодавство које забрањује дискриминацију на основу заблуда, иако не постоји ниједан случај дискриминације на основу перцепције или претпоставке карактеристике особе, док бугарски Закон за заштиту од дискриминације изричито забрањује дискриминацију на основу уочених или претпостављених основа дискриминације и дискриминацију на основу повезивања.<sup>464</sup>

---

<sup>461</sup> European Court of Justice (ECJ), *Coleman v Attridge Law and Steve Law*, C-303/06, Judgment, 17 July 2008, para. 56.

<sup>462</sup> *Ibid.*, para. 63.

<sup>463</sup> Опширније, вид. Isabelle Chopin, Catharina Germaine, *Developing Anti-discrimination Law in Europe: The 28 EU Member States, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Iceland, Liechtenstein, Norway and Turkey compared*, European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, Brussels 2014, p. 41.

<sup>464</sup> Вид. *Ibid.*

#### 4.2.1.4. Вишеструка дискриминација

Иако обе директиве (Директива о једнакости у запошљавању и Директива о расној једнакости) не садрже одредбе о вишеструкој дискриминацији, ЕУ је препознала значај вишеструке дискриминације. И у једној и у другој директиви спомиње се чињеница да су „жене често жртве вишеструке дискриминације.“ Осим тога, директиве препознају могућност одлучивања на основу два или више основа дискриминације у истој ситуацији. Међутим, због ограниченог подручја примене Директиве о једнакости у запошљавању само на питања запошљавања могу настати додатни проблеми. У циљу решавања таквих проблема, Европска комисија је предложила усвајање нове Директиве о спровођењу принципа једнаког третмана према лицима без обзира на веру или уверење, инвалидитет, узраст или сексуалну оријентацију, која је у процедури од 2. јула 2008. године. Насупрот ограниченог подручја примене Директиве о једнакости у запошљавању и Директиве о расној једнакости, неколико држава чланица ЕУ сарджи изричите одредбе о вишеструкој дискриминацији. На пример, Грчка је 2011. године усвојила нову одредбу која по први пут изричито упућује на вишеструку дискриминацију. Бугарски Закон за заштиту од дискриминације садржи корисну дефиницију вишеструке дискриминације – „*дискриминација заснована на више од једног заштићеног основа.*“ Ова одредба обавезује државне органе да дају приоритет позитивним мерама у корист жртава вишеструке дискриминације. Бугарско тело за промоцију једнакости (Комисија за заштиту од дискриминације), у случајевима вишеструке дискриминације, врши саслушања у панелу од пет чланова, уместо у обичном трочланом. Према Румунском закону за борбу против дискриминације вишеструка дискриминација представља отежавајућу околност у случајевима дискриминације. Турски нацрт Закон за борбу против дискриминације помиње сегрегацију и институционалну дискриминацију на основу једног или више основа, иако не посвећује посебну пажњу вишеструкој дискриминацији. Међутим, остале националне одредбе имају ограничени ефекат у пракси, а судска пракса је веома оскудна.<sup>465</sup>

---

<sup>465</sup> Вид. *Ibid.*, p. 43.

#### 4.2.2. Инструменти ЕУ о родној равноправности

Једнакост између жена и мушкараца је једно од основних начела ЕУ још од њеног оснивања. Римски уговор о оснивању Европске економске заједнице (ЕЕЗ)<sup>466</sup>, потписан од стране шест европских земаља, 25. марта 1957. године, обавезује државе чланице да осигурају, а потом и да одрже примену принципа једнаке зараде за једнак рад за мушкарце и жене (члан 119).<sup>467</sup> Уговор из Амстердама, који је потписан 2. октобра 1997. а ступио на снагу 1. маја 1999. године, прописује да је промоција једнакости између жена и мушкараца један од основних задатака Заједнице (бивши члан 2 ЕЗ). Уговор такође уводи елиминацију неједнакости и дискриминације и промоцију једнакости између жена и мушкараца у свим активностима наведеним у члану 3 ЕЗ.<sup>468</sup> Повеља о основним правима ЕУ, објављена 7. децембра 2000. године на Самиту ЕУ у Ници, наводи да једнакост између мушкараца и жена мора бити осигурана у свим областима, укључујући запошљавање, рад и плату (члан 23) и потврђује забрану дискриминације по великом броју основа, укључујући пол (члан 21).<sup>469</sup> Уговор о ЕУ, измењен и допуњен Лисабонским уговором (потписан 13. децембра 2007. године, а ступио на снагу 1. децембра 2009. године), обавезује државе чланице на недискриминацију и равноправност жена и мушкараца (члан 2 и 3).<sup>470</sup> Уговор о функционисању ЕУ, измењен и допуњен Лисабонским уговором, предвиђа да ће ЕУ имати за циљ елиминацију неравноправности и промоцију равноправности између мушкараца и жена (члан 8). Уговор такође предвиђа да ће Унија имати за циљ борбу против дискриминације на основу пола, расног или етничког порекла,

---

<sup>466</sup> Уговор о европској заједници (ЕЗ) резултат је измена Уговора о европској економској заједници, од којих су најзначајније извршене Јединственим европским актом из 1986. године, Уговором о ЕУ из 1992. године и Уговором из Амстердама потписаног 1997. године. Уговором о ЕУ Уговор о Европској економској заједници преименован је у Уговор о Европској заједници и уврштен је у први стуб ЕУ (стуб Заједнице).

<sup>467</sup> THE TREATY OF ROME, 25 March 1957.

<sup>468</sup> European Communities, Office for Official Publications of the European Communities, *TREATY OF AMSTERDAM AMENDING THE TREATY ON EUROPEAN UNION, THE TREATIES ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITIES AND CERTAIN RELATED ACTS*, 2 October 1997, Luxembourg 1997. Доступно на: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>, 13. април 2015.

<sup>469</sup> Вид. CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION (2000/C 364/01).

<sup>470</sup> CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION. Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>, 13. април 2015.



вере или убеђења, инвалидитета, узраста или сексуалне оријентације (члан 10).<sup>471</sup> Уговори о ЕУ и функционисању ЕУ имају велики значај за даљи развој законодавства ЕУ и за предузимање других мера о родној равноправности.<sup>472</sup> Иако су неједнакост и дискриминација и даље присутни у свим државама чланицама ЕУ, ова организација је у последњих неколико деценија остварила значајан напредак у свом законодавству о родној равноправности.

Поред права која су загарантована поменутиим уговорима, посебну пажњу заслужују и директиве ЕУ из области родне равноправности. Директиве су законодавни инструменти ЕУ који се морају пренети у национално законодавство и праксу. Стога, државе чланице морају да предузму све неопходне мере како би осигурале да ће одредбе које су у супротности са принципом једнаког третмана у законима, регулативама, административним прописима, колективним уговорима или појединачним уговорима бити проглашене ништавним или невежећим, или да ће се исте изменити и допунити. Државе чланице, такође, морају осигурати да ће жртвама дискриминације бити омогућено подношење тужби пред националним судовима.<sup>473</sup> У периоду од 1975. до 2010. године ЕУ је усвојила 15 директива: 1) Директива Савета ЕУ 75/117/ЕЕЗ од 10. фебруара 1975. године о приближавању закона држава чланица који се односе на примену принципа једнаких зарада за мушкарце и жене; 2) Директива Савета ЕУ 76/207/ЕЕЗ од 9. фебруара 1976. године о примени принципа једнаког третмана мушкарца и жена у погледу приступа запошљавању, стручног оспособљавања и напредовања и радних услова; 3) Директива Савета ЕУ 79/7/ЕЕЗ од 19. децембра 1978. године о прогресивној примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена у питањима социјалног осигурања; 4) Директива Савета ЕУ 86/378/ЕЕЗ од 24. јула 1986. године о примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена у програмима професионалног социјалног осигурања; 5) Директива Савета ЕУ 86/613/ЕЕЗ од 11. децембра 1986. године о примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена који обављају самосталну делатност, укључујући и самосталне пољопривреднике,

<sup>471</sup> CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION. Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>, 13. април 2015.

<sup>472</sup> Susanne Burri, Sacha Prechal, EUROPEAN NETWORK OF LEGAL EXPERTS IN THE FIELD OF GENDER EQUALITY, *EU GENDER EQUALITY LAW*, European Union 2014, pp. 4-5.

<sup>473</sup> *Ibid.*

и заштити samozапослених жена током трудноће и материнства; 6) Директива Савета ЕУ 92/85/ЕЕЗ од 19. октобра 1992. године о увођењу мера за подстицање побољшања сигурности и здравља трудних радница и радница које су недавно родиле или доје на радном месту; 7) Директива Савета ЕУ 96/34/ЕЗ од 3. јуна 1996. године о оквирном споразуму о родитељском одсуству који су закључили *UNICE*, *CEEP* и *ETUC*; 8) Директива Савета ЕУ 96/97/ЕЗ од 20. децембра 1996. године о измени и допуни Директиве 86/378/ЕЕЗ о примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена у програмима професионалног социјалног осигурања; 9) Директива 2002/73/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. септембра 2002. године о изменама и допунама Директиве Савета ЕУ 76/207/ЕЕЗ о примени принципа једнаког третмана мушкарца и жена у погледу приступа запошљавању, стручног оспособљавања и напредовања и радних услова; 10) Директива Савета ЕУ 2004/113/ЕЗ од 13. децембра 2004. године о примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена у погледу доступности и испоруке добара и услуга; 11) Директива 2006/54/ЕЗ Европског парламента и Савета ЕУ од 5. јула 2006. године о примени принципа једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у питањима запошљавања и занимања; 12) Директива Савета ЕУ 2010/18/ЕУ од 8. марта 2010. године о примени ревидираног Оквирног споразума о родитељском одсуству који су закључили *BUSINESSEUROPE*, *UEAPME*, *CEEP* и *ETUC*, на основу које престаје да важи Директива Савета ЕУ 96/34/ЕЗ; 13) Директива 2010/41/ЕУ Европског парламента и Савета ЕУ од 7. јула 2010. године о примени принципа једнаког третмана између мушкараца и жена који се баве одређеном активношћу у својству samozапослених лица, на основу које престаје да важи Директива Савета 86/613/ЕЕЗ. Члан 13, став 1 Уговора о Европској заједници успоставио је правни основ и за усвајање Директиве Савета ЕУ 2000/43/ЕЗ од 29. јуна 2000. године о спровођењу принципа једнаког третмана лица без обзира на расно или етничко порекло (Директива о расној једнакости) и Директиве Савета ЕУ 2000/78/ЕЗ од 27. новембра 2000. године о успостављању општег оквира за једнак третман у запошљавању и занимању (Директива о једнакости у запошљавању), које нису повезане са антидискриминационим законодавством о родној равноправности јер не укључују забрану дискриминације на основу пола. Међутим, приликом њиховог усвајања Савет ЕУ је имао у виду

циљ Заједнице која треба тежити ка елиминацији неједнакости и промоцији једнакости између мушкараца и жена, посебно жена које су жртве вишеструке дискриминације. Имајући у виду да насиље над женама обухвата казнена дела као што су сексуално злостављање, силовање и породилско насиље, која несразмерно утичу на жене и представљају повреду основних права жена у погледу достојанства и једнакости, важно је да све државе чланице предузму мере за имплементацију Директиве 2012/29/ЕУ Европског парламента и Савета ЕУ од 25. октобра 2012. године о успостављању минималних стандарда за права, подршку и заштиту жртава казних дела, којом је замењена Оквирна одлука Савета 2001/220/ПУП од 15. марта 2001. године о положају жртава у казном поступку. Овом Директивом успостављени су минимални стандарди у подручју права, помоћи и заштите жртава казних дела у ЕУ, укључујући жртве родно заснованог насиља, сексуалног насиља и насиља у блиским односима.<sup>474</sup>

Широки дијапазон законодавних активности у области родне равноправности обезбеђује једнак третман мушкараца и жена на послу, забрањује дискриминацију у програмима социјалног осигурања, поставља минималне захтеве о родитељском одсуству, пружа заштиту трудним радницама и радницама које су недавно родиле, као и жртвама родно заснованог насиља. Све државе чланице ЕУ су успоставиле национална тела за промоцију једнакости која, између осталог, имају за циљ да прате примену законодавства о родној равноправности. Тела се редовно састају са Европском комисијом ради размене информација, идеја и најбољих пракси. Она могу пружити изузетну помоћ грађанима приликом подношења тужби, као и приликом пружања савета о доступности правних средстава.<sup>475</sup>

Европска комисија прати двоструки приступ у области родне равноправности: а) приступ имплементације родног мејнстриминга; и б) приступ иницирања специфичних мера за унапређење положаја жена. Родни мејнстриминг

---

<sup>474</sup> FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, *Nasilje nad ženama: istraživanje provedeno diljem Europske unije*. Доступно на: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet\\_hr.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet_hr.pdf), 14. април 2015.

<sup>475</sup> European Commission, *Justice, Gender equality in the European Union*, р. 6. Доступно на: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/brochure\\_equality\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/brochure_equality_en.pdf), 14. април 2015.

у оквиру ЕУ подразумева интеграцију родне перспективе у свим фазама процеса политике – пројектовања, имплементације, мониторинга и евалуације – у циљу промоције једнакости између жена и мушкараца. То заправо укључује процену утицаја политике на жене и мушкарце и, ако је потребно, предузимање даљих корака за промену такве политике. У циљу праћења напретка у спровођењу родне димензије у различитим областима политике, од запослења до здравља, од истраживања до обрзовања, користе се статистике, индикатори и одреднице који су саставни део тог процеса. Родни мејнстриминг има за циљ да родна равноправност постане реалност у ЕУ и њеним државама чланицама, као и да се побољша процес креирања политика ЕУ у циљу њиховог приближавања потребама грађана.<sup>476</sup>

Иако су у ЕУ приметни охрабрујући трендови који укључују повећање броја жена на тржишту рада и њихов напредак у обезбеђивању бољег образовања и стручног оспособљавања, разлике на тржишту рада и даље постоје, јер су жене и даље превише заступљене у ниже плаћеним секторима и нису довољно заступљене на оним позицијама где би им се пружила могућност да учествују у процесу креирања политике.<sup>477</sup> Неједнакости између жена и мушкараца представљају повреду људских права. Оне намећу тежак данак економији и доводе до неискоришћавања талената жена које се налазе у маргинализованом положају. С друге стране, унапређење родне равноправности може довести до економске и пословне користи, правичности и демократских промена. У циљу постизања циљева Европе 2020, односно Стратегије паметног, одрживог и инклузивног раста, потребно је да све државе чланице, у већој мери и ефикасније, користе таленат и потенцијал жена, посебно у процесу решавања проблема.<sup>478</sup> У марту 2010. године, поводом обележавања 15. годишњице од усвајања Пекиншке декларације и Платформе за акцију и 30. годишњице од усвајања Конвенције УН-а о елиминацији свих облика дискриминације жена, Европска комисија је усвојила Повељу о женама, којом је потврдила своју посвећеност родној равноправности и

---

<sup>476</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>477</sup> Опширније, вид. Special Eurobarometer 428, GENDER EQUALITY REPORT, March 2015.

<sup>478</sup> European Commission, Strategy for equality between women and men – 2010–2015, 2010, p. 8.

јачању родне перспективе у свим својим политикама.<sup>479</sup> Ова политичка декларација поставља пет кључних тематских области и обавезује Европску комисију да предузме низ мера и активности у циљу промоције: а) једнакости на тржишту рада и једнаке економске независности жена и мушкараца, кроз Стратегију Европа 2020; б) једнаке зараде за једнак рад и рад једнаке вредности кроз рад са државама чланицама како би се смањио родни јаз у платама у наредних пет година; в) равноправности у одлучивању путем подстицајних мера ЕУ; г) достојанства, интегритета и искорењивања родно заснованог насиља кроз свеобухватан политички оквир; д) родне равноправности ван ЕУ кроз решавања питања која су повезана са спољним односима и са међународним организацијама. Како би се циљеви Повеље преточили у стварност, усвојен је акциони план за промоцију једнакости између жена и мушкараца – Стратегија о родној равноправности. Стратегија о равноправности жена и мушкараца представља програм рада Европске комисије о родној равноправности за период 2010-2015. Она је заправо свеобухватни оквир Комисије за промоцију родне равноправности у свим њеним политикама, у области тематских приоритета постављених у Повељи, као и у области решавања хоризонталних питања (родне улоге, укључујући улогу мушкараца у родној равноправности, законодавство, управљање и алате за постизање родне равноправности).<sup>480</sup> У децембру 2015. године ЕУ је објавила нову стратегију за равноправност жена и мушкараца у Европи након 2015. године под називом „Стратешко ангажовање за родну равноправност 2016-2019“ (*Strategic engagement for gender equality 2016-2019*), која представља наставак правног оквира за родну равноправност утемељеног у Повељи о женама, односно Стратегији за равноправност жена и мушкараца 2010-2015.

Иако је до сада постигнут значајан напредак у области родне равноправности, Европска комисија стално упозорава да има још много посла до затварања јаза између жена и мушкараца у економском оснаживању, платама,

---

<sup>479</sup> *Ibid.*

<sup>480</sup> Вид. *Ibid.*, pp. 12-36.

зарадама и пензијама и искорењивања стереотипа и родно заснованог насиља.<sup>481</sup> Обим родне равноправности знатно варира од земље до земље и ниједна земља до сада није успела да оствари пуну родну равноправност. Према речима Комесарке за правду, потрошаче и родну равноправност, Вере Јоурове, родна равноправност и даље остаје „недовршени посао.“ Недовољне политике о успостављању баланса између посла и живота ометају запошљавању жена, а тиме и потенцијалном економском расту.<sup>482</sup> Осим тога, распрострањеност родно заснованог насиља, а нарочито физичког и сексуалног, и даље је алармантна.<sup>483</sup> Упркос благом побољшању родне равноправности, која је истовремено била пропраћена репродукцијом старих и стварању нових облика неједнакости и насиља (сајбер насиље, пораст сиромаштва), процене иду ка томе да уколико се овакав темо промена настави, биће нам потребно чак 70 година за постизање родне равноправности.<sup>484</sup>

#### **4.2.3. Инструменти ЕУ за спречавање и заштиту од дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета**

У складу са судском праксом Европског суда правде, ЕУ развија снажан систем за борбу против дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета, укључујући изричито „сексуалну оријентацију“ у кључним документима, као што су: а) члан 13 Уговора о оснивању Европске заједнице (Уговор из Рима, од 25. марта 1957. године); б) члан 21, став 1 Повеље о основним правима (општа одредба о недискриминацији); и в) Директива Савета ЕУ 2000/78/ЕЗ од 27. новембра 2000. године о успостављању општег оквира за једнак третман у запошљавању и занимању (Директива о једнакости у запошљавању). Из правне легислативе ЕУ произилази да су лезбејке, гејеви и бисексуалци углавном заштићени само у области запошљавања. Трансродне особе су заштићене од дискриминације на основу пола у мери у којој та дискриминација произилази из

---

<sup>481</sup> Опширније, вид. European Commission, *Report on equality between women and men 2014*, Justice and Consumers, 2014, p. 33.

<sup>482</sup> Вид. *Ibid.*, p. 16.

<sup>483</sup> Опширније о резултатима истраживања ФРА, вид. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, *Violence against women: an EU-wide survey*, Main results, Luxembourg 2014, p. 3.

<sup>484</sup> European Commission, *Report on equality between women and men 2014*, *op. cit.*, p. 5.

промене пола (Директива Савета ЕУ 2004/113/ЕЗ од 13. децембра 2004. године о примени принципа једнаког третмана жена и мушкараца у погледу доступности и испоруке добара и услуга). Савет ЕУ тренутно разматра предлог Директиве о спровођењу принципа једнаког третмана према лицима без обзира на веру или уверење, инвалидитет, узраст или сексуалну оријентацију и у другим кључним областима. Након представљања предлога од стране Европске комисије, Нацрт директива је била блокирана од стране националних влада у Савету министара. Уколико Директива буде усвојена ЕУ ће проширити заштиту од дискриминације на основу вере или уверења, инвалидитета, узраста или сексуалне оријентације и у областима социјалне заштите, социјалних повластица и приступа добрима и услугама. Ова Директива могла би укинути хиерархију права која тренутно постоји у ЕУ, пружајући наведеним основама исти ниво заштите као што је случај са Директивом о расној једнакости.

Директива 2012/29/ЕУ Европског парламента и Савета ЕУ од 25. октобра 2012. године, којом је замењена Оквирна одлука Савета 2001/220/ПУП, уводи минималне стандарде о правима, подршци и заштити свих жртава кривичних дела. Ова Директива садржи одредбе које посебно препознају потребе жртава злочина из мржње. У том циљу, Директива намеће обавезу државама чланицама да осигурају да све жртве добију правовремену и појединачну процену, у складу са националним поступцима, ради утврђивања „посебних потреба заштите“, узимајући у обзир „личне карактеристике жртве као што су узраст, пол и родни идентитет или изражавање, етничка припадност, раса, вероисповест, сексуална оријентација, здравствено стање, инвалидитет, боравишни статус, потешкоће у комуникацији, однос према починиоцу или зависност од починиоца и претходно искуство са кривичним делом“ (члан 22).

Европски суд правде разматра бројне аспекте проблема дискриминације ЛГБТ особа, а посебно положај трансродних особа у приступу запошљавању и социјалном осигурању. Према судској пракси Европског суда правде „отпуштање са посла особе која је је намеравала да промени или је већ променила пол

представља дискриминацију на основу пола.<sup>485</sup> Суд је такође утврдио да запослени који су ступили у регистровано партнерство са истополним партнером у државама чланицама у којима такво партнерство није дозвољено не добијају исте бенефиције са запосленима који ступају у брак. Пракса Европског суда правде допуњена је праксом Европског суда за људска права која је, најновијом одлуком из 2013. године, помогла у појашњењу дилеме како успоставити баланс између права на своја верска уверења у контексту запошљавања и права појединаца на недискриминацију на основу сексуалне оријентације.<sup>486</sup>

Агенција ЕУ за основна права (ФРА) предузима бројне активности у борби против дискриминације на основу сексуалне оријентације и родног идентитета. ФРА заправо врши прикупљање и анализу објективних, поузданих и упоредивих података о злочинима из мржње и дискриминацији ЛГБТ особа, а потом објављује своје резултате у извештајима који садрже закључке и мишљења о ЛГБТ проблематици. Током протеклих пет година ФРА је утврдила да су ЛГБТ особе и даље жртве дискриминације у свим областима друштвеног и економског живота, и мета вербалних и физичких напада. Оне су углавном невидљиве из страха од виктимизације и других негативних последица.<sup>487</sup> Резултати истраживања ФРА о дискриминацији и виктимизацији ЛГБТ особа у ЕУ, од 2. априла 2012. године<sup>488</sup> показују важне разлике међу државама чланицама у погледу поштовања и заштите основних права ЛГБТ особа, на основу чега је ФРА формулисала мишљења која имају за циљ да подрже ЕУ и националне креаторе политика у погледу увођења и спровођења свеобухватних и ефикасних законодавних и

---

<sup>485</sup> Опширније вид. European Court of Justice (ECJ), P. v. S. and Cornwall County Council, C-13/94, Judgment, 30 April 1996; European Court of Justice (ECJ), Sarah Margaret Richards v. Secretary of State for Work and Pensions, C-423/04, Judgment, 27 April 2007; European Court of Justice (ECJ), K. B. v. National Health Service Pensions Agency and Secretary of State for Health, C-117/01, Judgment of 7 January 2004. Наведено према: Council of Europe, Combating discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity, *op.cit.*, pp. 15-16.

<sup>486</sup> Вид. European Court of Human Rights (ECtHR), Eweida and Others v. the UK, Applications nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10, Judgment, 15 January 2013. Наведено према: Council of Europe, *Protection against discrimination on grounds of sexual orientation, gender identity and sex characteristics in the EU*, Comparative legal analysis, Update 2015, Luxembourg 2015, p. 8.

<sup>487</sup> Опширније, вид. FRA, LGBT. Доступно на: <http://fra.europa.eu/en/theme/lgbt>, 6. април 2015.

<sup>488</sup> Опширније, вид. FRA, *EU LGBT survey: European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey*, Luxembourg 2014, pp. 11-12.



других мера како би се осигурало поштовање и заштита основних права припадника ЛГБТ популације.<sup>489</sup>

Законодавство ЕУ изричито забрањује дискриминацију на основу родног идентитета, на пример у контексту Директиве о родној равноправности (2006/54/ЕЗ). ФРА сматра да је посебно важно проширити законску заштиту оних који намеравају да/или су у фази промене или су већ променили свој пол на све трансродне особе у области запошљавања. ФРА такође охрабрује државе чланице да осигурају да послодавци у приватном и јавном сектору усвајају и спроводе разноврсне стратегије и политике једнаког третмана (нпр. кодекс понашања и размена искустава и добрих пракси, које укључују позитивне мере за регулисање потреба ЛГБТ особа), и посвећују посебну пажњу успостављању јасних процедура и политика које испуњавају потребе трансродних запослених особа, посебно у погледу права на личну аутономију и приватност.

Једнака заштита од дискриминације по основу сексуалне оријентације може бити знатно побољшана у свим државама чланицама уколико ЕУ прошири забрану такве дискриминације ван областима запошљавања и занимања, а нарочито у области образовања (како би се ставио крај хомофобичног и трансфобичног малтретирања) и здравства (путем обезбеђивања адекватне обуке и подизања свести здравствених радника у вези са здравственим потребама ЛГБТ особа). Поред тога, законодавство ЕУ треба размотрити изричито помињање дискриминације на основу родног идентитета у свим постојећим и предстојећим

---

<sup>489</sup> У циљу јачања систематског и координисаног одговора на дискриминацију, ФРА позива ЕУ и њене државе чланице да развију акционе планове који промовишу поштовање ЛГБТ особа и заштиту њихових основних права и/или интегришу питања ЛГБТ особа у националне акционе планове и стратегије о људским правима. Посебну пажњу треба посветити изазовима са којима се суочавају трансродне особе и младе ЛГБТ особе. Стратегија ЕУ за равноправност жена и мушкараца, која доприноси борби против стереотипа и родно заснованог насиља и дискриминације, може бити побољшана уколико укључује програме за борбу против стереотипа и дискриминације по основу сексуалне оријентације и родног идентитета, као и хомофобије и трансфобије. Својим деловањем у области родне равноправности ЕУ треба експлицитно покрити питања која су везана за дискриминацију на основу родног идентитета. Отворена подршка од стране политичара омогућава комфорнији живот ЛГБТ особа. ФРА сматра да је потребно јако и позитивно политичко руководство за промоцију основних права ЛГБТ особа. Осим тога, државе чланице треба подстаћи детаљнија и циљана истраживања на националном нивоу и размотрити интегрисање питања о сексуалној оријентацији и родном идентитету у националним истраживањима у областима као што су услови живота, благостање, здравство и запошљавање.

законодавствима, као што је случај са Директивом Савета ЕУ 2004/113/ЕЗ од 13. децембра 2004. године о примени принципа једнаког третмана жена и мушкараца у погледу доступности и испоруке добара и услуга. Осим тога, државе чланице треба осигурати пуно правно признање родног идентитета трансродних особа, укључујући промену првог имена, броја социјалног осигурања и других родних показатеља у личним документима, уз поштовање принципа доступности, транспарентности и ефикасности поступака.

У Оквирној одлуци 2008/913/ПУП од 28. новембра 2008. године о борби против одређених облика и изражавања расизма и ксенофобије инструментима кривичног права, законодавство ЕУ посвећује посебну пажњу кривичним делима и злочинима на основу „расистичке и ксенофобичне мотивације.“ У том контексту, државе чланице имају обавезу да „предузму неопходне мере како би осигурале да ће се расистичка и ксенофобична мотивација сматрати отежавајућом околношћу или, алтернативно, да ће се таква мотивација узети у обзир од стране судова у одређивању казне.“ Државе чланице такође треба размотрити усвајање сличног законодавства које покрива хомофобични и трансфобични говор мржње, у циљу подједнаке заштите ЛГБТ особа, што је случај у великом броју држава чланица.

ЕУ и њене државе чланице, укључујући локалне власти, треба предузети или повећати конкретне активности о подизању свести у вези са пружањем подршке ЛГБТ особа како би ове особе могле ефикасно и лако пријавити случајеве дискриминације и мржњом мотивисаног насиља. У том контексту државе морају решити питање недовољног обавештавања или необавештавања о злочинима из мржње, на пример путем прикупљања статистичких податка о броју инцидената који се односе на злочине из мржње саопштених у јавности или регистрованих од стране власти, дискриминаторним основама кривичних дела, броју осуђених починиоца кривичних дела и типа наметнуте казне.<sup>490</sup>

---

<sup>490</sup> Опширније, вид. FRA, *EU LGBT survey: European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey*, op.cit., pp. 14-17.

## ГЛАВА Ш

### АНАЛИЗА ИНСТРУМЕНАТА И МЕХАНИЗАМА СПРЕЧАВАЊА И ЗАШТИТЕ ОД ДИСКРИМИНАЦИЈЕ У ПОЈЕДИНИМ ЗЕМЉАМА ЈУГОИСТОЧНЕ ЕВРОПЕ

#### 5. Земље региона Југоисточне Европе: појмовна одређења

Југоисточна Европа је новији израз за балкански регион који обухвата мноштво народа, религија и језика „у свим земљама од залива Трста до Црног мора.“<sup>491</sup> „Ова одредница није једноставна ни у географском, а још мање у геополитичком смислу.“<sup>492</sup> Када говоримо о Југоисточној Европи обично мислимо на одређени број држава које су подељене у три категорије: а) државе чланице Европске уније: Бугарска, Грчка, Кипар, Хрватска, Румунија, Словенија; б) државе кандидаткиње: Албанија, Македонија, Црна Гора, Србија, Турска; и в) државе потенцијалне кандидаткиње: Босна и Херцеговина. У региону Југоисточне Европе сврстава се и Молдавија која је, са аспекта приступања Европској унији, најчешће постављена у групи са Украјином и Грузијом.<sup>493</sup>

Социо-економске студије о Балкану често изостављају Грчку и Турску као земље које, за разлику од осталих земаља Југоисточне Европе, нису земље у транзицији, него су већ врло дуго интегрисане у западноевропске политичке, економске и војне структуре. Из ове групе најчешће се изоставља и Словенија,

---

<sup>491</sup> Lucia Vesnic-Alujevic, *European Integration of Western Balkans: From Reconciliation to European Future*, Brussels 2012, p. 6.

<sup>492</sup> Duško Lopandić, Jasminka Kronja, *Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu*, Beograd 2010, стр. 17-18.

<sup>493</sup> Након веома дугих, обемних и сложених преговора ЕУ је, коначно, 27. јуна 2014. године потписала Споразум о придруживању и дубоке и свеобухватне слободне трговине са Молдавијом, Грузијом и Украјином. Стратешки посматрано, са аспекта ЕУ, све три постсоветске земље подразумевају да је потписивање таквог споразума корак ка њиховом крајњем циљу - улазак у ЕУ. Бивши начелник штаба за спољне односе у Европској комисији, Еберхард Реин (*Eberhard Rhein*), сматра да „само чланство у ЕУ или у НАТО-у може да ове земље заштити од притиска моћне Русије.“ Наведено према: Eberhard Rhein, EU must prepare for membership of Moldova, Ukraine and Georgia, <http://www.euractiv.com/sections/europes-east/eu-must-prepare-membership-moldova-ukraine-and-georgia-303273>, 21. септембар 2015. Званични став Русије је да потписивање споразума наведених земаља са ЕУ представља „велику претњу руским економским интересима.“ Према речима председника Руске Федерација, Владимира Путина, „предложени споразуми, поред придруживања ЕУ, не дозвољавају учешће Украјине у другим споразумима.“ Наведено према: Carnegie Moscow Center, For Ukraine, Moldova, and Georgia Free Trade with Europe and Russia Is Possible, <http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=56074>, 21. септембар 2015.

која ни географски, а још мање културно-економски, није балканска земља, и која је већ обављала и функцију председавајуће земље ЕУ.<sup>494</sup>

У ужем смислу, регион Југоисточне Европе обухвата земље Западног Балкана, односно земље бивше Југославије,<sup>495</sup> без Словеније уз Албанију.<sup>496</sup> Институције ЕУ и њене државе чланице су 1996. године дефинисале „Западни Балкан“ као регион Југоисточне Европе који обухвата земље које нису чланице ЕУ (Хрватска је постала пуноправна чланица 1. јула 2013. године). Стога, термин „Западни Балкан“ укључује: Хрватску, Србију, Босну и Херцеговину, Црну Гору, Македонију и Албанију.<sup>497</sup> Свака од ових земаља има за циљ да се приближи ЕУ. Све земље Западног Балкана су потписале Споразуме о стабилизацији и придруживању са ЕУ и имају јасну европску перспективу. ЕУ пружа финансијску помоћ за придруживање Унији и снажно подржава чланство земаља Западног Балкана у Светској трговинској организацији.<sup>498</sup>

Једно од начела на којима почивају правни системи земаља Југоисточне Европе је начело недискриминације. Према захтевима међународног права, ове земље морају стално да буду „будне“ када је у питању борба против дискриминације. Уколико изузмемо Грчку, Кипра и Словенију које су, за разлику од осталих држава чланица, нешто раније постале пуноправне чланице ЕУ (Грчка 1. јануара 1981. године, док Кипар и Словенија 1. маја 2004. године), остале државе чланице ЕУ из региона Југоисточне Европе (Бугарска, Румунија и

---

<sup>494</sup> Duško Lopandić, Jasminka Kronja, *op.cit.*, стр. 18.

<sup>495</sup> До 1991. године данашње независне државе: Србија, Хрватска, Босна и Херцеговина, Македонија, Словенија и Црна Гора су биле у саставу СФРЈ, која је постојала од краја Другог светског рата до почетка грађанског рата почетком деведесетих година двадесетог века. Тензије између различитих етничких група које су ескалирале у грађански рат су оставиле несагледиве последице које и данас осећамо: губитак људских живота, домова, распад мешовитих бракова, прекид комуникације међу људима, раскид пријатељства, прогон, пораст избегличке кризе, затезање међудржавних односа, назадовање економије и свеопште непоштовање и кршење основних људских права: дојучерашњи народи „преко ноћи“ су постали националне мањине у свим новонасталим државама. Вид. Извештај Венецијанске комисије о мањинским правима недржављана (2006), параграф 76.

<sup>496</sup> L. Vesnic-Alujević, *loc.cit.*

<sup>497</sup> Што се тиче јужне покрајине Републике Србије, Косова и Метохије, након једностраног противправног проглашења независности, европске институције и организације су почеле да сврставају тзв. „Косово“ у регион Западног Балкана, са знаком без прејудуцирања ставова о статусу и у складу са Резолуцијом 1244 и мишљењем Међународног суда правде о проглашењу независности Косова.

<sup>498</sup> European Commission, Western Balkans, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/western-balkans/>, 21. септембар 2015.

Хрватска) немају дугу историју чланства и још увек их карактеришу крхки односи између већинског и мањинског становништва који лако могу довести до нових подела и дискриминације. Додатни мотив за посвећивање посебне пажње овим земљама су различита решења, приступи и механизми заштите од дискриминације, као и различит степен усаглашености националног законодавства са европским стандардима.

С друге стране, историјски догађаји у земљама Западног Балкана<sup>499</sup> и даље утичу на друштвену климу и изградњу ефикасног антидискриминационог система, који треба да обезбеди заштиту од свих облика дискриминације и пуно уживање загарантованих људских права. Поред заједничке прошлости, земље Западног Балкана имају заједничку будућност која укључује развијање односа са ЕУ и евроатланске интеграције које могу помоћи у очувању мира и стабилности у региону и обезбеђивању политичког и економског раста. Иако ове земље стално приступају међународним инструментима људских права, и улажу напоре за усклађивање постојећег законодавства са европским стандардима, неефикасна

---

<sup>499</sup> У овом делу изостављена је Албанија, јер није била део бивше Југославије, и није имала директан конфликт са ниједном земљом бивше Југославије, осим са Србијом у вези са статусом једнострано проглашеног „Косова“. Остале земље Западног Балкана имају заједничку историју која је, између осталог, била обележена бројним сукобима, етничким поделама и дискриминацијом у готово свим областима живота. Ипак важно је напоменути да је Албанија, као и остале земље Западног Балкана, усвојила Закон бр. 10 221 о заштити од дискриминације, 4. фебруара 2010. године, који забрањује све облике дискриминације, укључујући дискриминацију на основу сексуалне оријентације и родног идентитета. Иако Албанија има добар законодавни оквир који штити од дискриминације, његова примена је, у суштини, лоша у пракси. Роми/Египћани, ЛГБТ и особе са инвалидитетом и даље су жртве предрасуда и дискриминације од стране институција и шире јавности. У 2014. години Повереник за заштиту од дискриминације пријавио је пораст случајева у вези са дискриминацијом. Особе са инвалидитетом суочавају се са константним физичким и дискриминаторним препрекама. Приметан је јако слаб напредак у погледу „разумног прилагођавања“ и приступа јавним и приватним просторима. Такође, проблематичан је и приступ јавном превозу. Роми/Египћани су најдискриминисанија група у Албанији, која је стално изложена дискриминацији и говору мржње. Многи Роми/Египћани живе у екстремно сиромашним условима и често су мета искључивања из образовања, здравства и запошљавања. Према подацима независне експертске организације „Civil Rights Defenders“, са седиштем у Стокхолму, око 20 породица у Елбасану и око 60 породица у Тирани није било у стању да легализује своје домове, због чега се суочило са претњом принудног иселења, без одговарајуће накнаде или алтернативног смештаја. Закон о легализацији бесправно изграђених објеката, који је измењен 2014. године, негативно је утицао на ове људе. Албанско законодавство не штити грађане од принудних иселења. Према наводима „Civil Rights Defenders“, „Албанија остаје дубоко конзервативна земља. Хомофобија и трансфобија су широко распрострањене. Постоји недовољна свест о ЛГБТ правима у оквиру ЛГБТ заједнице и саме јавности.“ Иако је ЛГБТ заједница укључена у Владином политикама социјалног укључивања за период 2015.-2020., злостављање ЛГБТ особа је распрострањено у школама, а не изостаје ни њихова друштвена изолација, нарочито ако живе ван Тиране. Опширније, вид. Civil Rights Defenders, Human Rights in Albania. Доступно на: <https://www.civilrightsdefenders.org/country-reports/human-rights-in-albania/>, 29. септембар 2015.

примена ових инструмената и недостатак знања о усвојеним законима и међународним стандардима су главне препреке за побољшање стања људских права у региону. Политичка нестабилност, распрострањена корупција, недостатак континуитета у реформи, ограничена независност судства и слаб систем (не)правосудних механизма остављају отворена многа питања, укључујући питање забране дискриминације у свим областима друштвеног живота.<sup>500</sup> У последњих неколико година земље Западног Балкана јако мало су напредовале по питању решавања старих проблема људских права, који укључују лошу климу за испољавање слободе медија, константну дискриминацију Рома, ограничени напредак у процесуирању ратних злочина пред домаћим судовима и узнемиравање и застрашивање ЛГБТ особа.<sup>501</sup> Заштита мањина је и даље слаба, а посебно заштита Рома који се суочавају са широко распрострањеном дискриминацијом у приступу здравственој заштити, запошљавању, образовању и становању, укључујући и принудна иселења. Медији, а посебно новинари истраживачи, суочавају се са претњама и актима застрашивања од стране политичких и верских заједница. ЛГБТ особе и даље су жртве нетолеранције и узнемиравања. У времену када се Европа и Западни Балкан суочава са огромним приливом миграната и успоном економске кризе, озбиљне злоупотребе људских права, дискриминација и нетолеранција могу значајно утицати на насилни екстремизам и радикализацију која може довести до тероризма. Таква клима не само што омета уживању основних људских права, већ има за последицу озбиљне људске губитке и назадовање у смислу достигнутог нивоа заштите међународних стандарда.

---

<sup>500</sup> Civil Rights Defenders, Western Balkans. Доступно на: <https://www.civilrightsdefenders.org/region/western-balkans/>, 29. септембар 2015.

<sup>501</sup> Human Rights Watch, World Report 2015, p. 13.

## 5.1. БУГАРСКА

### 5.1.1. Правни оквир

#### 5.1.1.1. Устав Републике Бугарске

Савремени правни систем Бугарске почива на начелу једнакости и недискриминације.<sup>502</sup> Ови основни принципи на којима почивају правни пореци свих савремених држава отелотворени су у првом демократском Уставу Бугарске,<sup>503</sup> као и у касније усвојеном законодавству. Устав Бугарске, који је на снази од 13. јула 1991. године, између осталог, предвиђа основна права и слободе грађанина, и заснива се на принципима савремене уставности, као што су: национални суверенитет, репрезентативна демократија, подела власти, политички плурализам, надмоћ закона, слободна економија, једнакост међу људима, приоритет појединца, недискриминација итд.<sup>504</sup> Иако Устав изричито не наводи одредбе о недискриминацији и родној равноправности, тумачењем појединих чланова можемо установити да су ова начела заступљена у извесној мери. Сходно томе, начело једнакости и недискриминације загарантовано је чланом 6 Устава. Сагласно члану 6, став 1 „сва су лица рођена слободна и једнака у достојанству и правима.“ Став 2 члана 6 гарантује једнакост свих грађана пред законом.<sup>505</sup> Забрањено је било какво привилеговање или ограничење права на основу расе, националног или социјалног порекла, етничког самоидентитета (етничке

---

<sup>502</sup> Процес формирања савременог правног система Бугарске почиње ослобађањем земље од Отоманске политичке доминације 1878. године. Овај процес је био крунисан усвајањем првог бугарског Устава (Турновски устав). Устав је потписан 16. априла 1879. године и представља оснивачки документ са највишим прогресивним и демократским принципима који су били доминантни у Европи током 19. века. Модерни бугарски правни систем је изграђен под утицајем два веома важна фактора: а) демократизације и либерализације економије земље, која је почела након пада комунистичког режима 1989. године ; и б) интеграције Бугарске у ЕУ. У годинама које претходе приступању Бугарске ЕУ, њен правни систем је еволуирао, кроз дубоких и строго праћених промена, у циљу постизања усклађености са *acquis communautaire*. Бугарска је чланица ЕУ од 1. јануара 2007. године. Након приступања земље Унији, законодавство ЕУ је постало саставни део правног система Бугарске. Опширније, вид. Venelin Dimitrov *et al.*, *UPDATE: The Bulgarian Legal System and Legal Research*, Hauser Global Law School Program, New York. Доступно на: [http://www.nyulawglobal.org/globalex/Bulgaria1.html#\\_1\\_Introduction](http://www.nyulawglobal.org/globalex/Bulgaria1.html#_1_Introduction), 17. фебруар 2016.

<sup>503</sup> Од свог усвајања 1991. године, Устав је измењен и допуњен пет пута: 2003, 2005, 2006. и 2007. године.

<sup>504</sup> Вид. Venelin Dimitrov *et al.*, *loc.cit.*

<sup>505</sup> Израз „грађани“ укључује све појединце на којима се Устав односи. Вид. чл. 6, CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA PROM. SG 56/13 JUL 1991, AMEND. SG 85/26 SEP 2003, SG 18/25 FEB 2005, SG 27/31 MAR 2006, SG 78/26 SEP 2006 - CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT NO.7/2006 , SG 12/6 FEB 2007.

припадности), пола, вере, образовања, мишљења, политичке припадности, личног или друштвеног статуса или имовинског статуса. Из ове одредбе произилази да бугарски Устав забрањује различит третман појединаца на основу дванаест заштићених основа дискриминације. Из ове листе изостају многе заштићене карактеристике, као што су, на пример, „узраст“ или „сексуална оријентација.“ Одмах након усвајања Устава, двосмисленост ове одредбе изазвала је полемику пред Уставним судом Бугарске, на чијем је дневном реду 1992. године доспело питање: „да ли је листа забрањених основа дискриминације из члана 6 исцрпна или не?“ Највиши суд у Бугарској, који има надлежност да тумачи Устав, дошао је до закључка да су основи на темељу којих је забрањено било какво привилеговање или ограничење права појединаца исцрпно наведени у члану 6 Устава.<sup>506</sup> То значи да се не може узети у обзир ниједан други основ када је у питању спровођење начела забране дискриминације, осим оних који су изричито наведени у члану 6 Устава.

Члан 46 Устава дефинише институцију брака у смислу „слободне заједнице између мушкарца и жене.“ Према овој одредби једино грађански брак сматра се легитимним у Бугарској. Став 2 члана 46 изједначава супружнике у правима и обавезама у браку и породици. Члан 47, став 3 гарантује једнака права за децу рођену ван брака и децу рођену у браку. Устав, такође, гарантује равноправност и једнаке могућности за све стране у судском поступку (члан 121, став 1). Начело једнакости загарантовано је и у области спровођења врховног судског надзора од стране Врховног касационог суда у циљу прецизне и једнаке примене закона од стране свих судова (члан 124), као и у спровођењу врховног судског надзора од стране Врховног управног суда у циљу прецизне и једнаке примене закона у управној области (члан 125). Слободна економија и гаранција једнаких законских услова за економску активност свих грађана и правних лица (члан 19, став 1 и 2), су још један пример уставне гаранције начела једнакости.

---

<sup>506</sup> Опширније, вид. Decision of the Constitutional Court of Bulgaria No. 14/10.11.1992 on constitutional case No. 14/92. Наведено према: Nicky ten Bokum, Paul Bartelings, *Age Discrimination Law in Europe*, Kluwer Law International, New York 2009, pp. 39-40.



### 5.1.1.2. Закон за заштиту од дискриминације

На основу међународно предузетих обавеза које, пре свега, произилазе из Европске конвенције о људским правима, и обавезе спровођења хармонизације домаћег законодавства са комунитарним правом ЕУ (Директива Савета 2000/43/ЕЗ и Директива Савета 2000/78/ЕЗ), бугарски парламент је, дана 16. септембра 2003. године, усвојио Закон за заштиту од дискриминације.<sup>507</sup> Закон је ступио на снагу 1. јануара 2004. године. Усвајање овог закона представља важан корак у процесу приближавања бугарског законодавства европским стандардима у области равноправности, једнаких могућности, једнаког третмана и спречавања и отклањања свих облика дискриминације. Закон за заштиту од дискриминације је први закон у бугарском законодавству који обезбеђује свеобухватно и детаљно регулисање принципа једнаког третмана. Пре усвајања овог Закона, поред уставне заштите од дискриминације (члан 6), поједине одредбе о недискриминацији биле су расуте међу различитим прописима, као што су Кривични законик, Закон о раду и сл. Таква природа и формулација одредаба једва је имала за последуцу ефикасну примену начела недискриминације. Још више, ови прописи нису дефинисали постојеће облике дискриминације.<sup>508</sup> Нови Закон за заштиту од дискриминације укључује принципе који су саставни део основног законодавства ЕУ у области једнаког третмана појединаца, као што су: Директива Савета 2000/78/ЕЗ, Директива Савета 76/207/ЕЕЗ, измењена Директивом Савета 2002/73/ЕЗ и Директива Савета 2000/43/ЕЗ. Годину дана након ступања на снагу новог Закона основана је бугарска Комисија за заштиту од дискриминације. Комисија је независно специјализовано тело за спречавање и заштиту од дискриминације и промоцију једнаког третмана појединаца.<sup>509</sup>

Сврха Закона за заштиту од дискриминације је да осигура било ком лицу:

- а) право на једнакост пред законом, б) право на једнакост у третману и једнаке могућности за укључивање у друштвени живот; и в) ефикасну заштиту од дискриминације.

<sup>507</sup> Вид. Protection Against Discrimination Act, *State Gazette*, No. 86/30/09/2003.

<sup>508</sup> Опширније, вид. Dinko Kanchev, *Bulgaria: Protection Against Discrimination Act*, IRIS 2003-10:12/24. Доступно на: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/10/article24.en.html>, 17. фебруар 2016.

<sup>509</sup> N. Vokum, P. Bartelings, *op.cit.*, p. 40.

Закон садржи неисцрпну листу забрањених основа дискриминације. Сагласно члану 4, став 1 забрањена је било каква директна или индиректна дискриминација на основу пола, расе, националности, етничког порекла, држављанства, порекла, вере или уверења, образовања, мишљења, политичке припадности, личног или јавног статуса, инвалидитета, узраста, сексуалне оријентације, брачног статуса, имовинског статуса или било ког другог основа који је утврђен законом или међународним уговором чија је уговорна странка Бугарска. Надлежна европска тела која врше надзор над спровођењем међународно предузетих обавеза које произилазе из међународних уговора чија је уговорна странка, између осталог, Бугарска, примећују да листа забрањених основа из члана 4, став 1 Закона за заштиту од дискриминације не обухвата „боју коже“ и „језик“, што захтева додатне измене и допуне антидискриминационог закона, у складу са препоруком ЕКРИ-а о општој политици бр. 7.<sup>510</sup>

Иако је листа појединих основа дискриминације уметнута у Устав (члан 6) и другим касније усвојеним законима, листа заштићених основа из члана 4, став 1 Закона за заштиту од дискриминације је најшира у целокупном досадашњем бугарском законодавству. Након усвајања новог антидискриминационог закона појавио се читав низ теорија, интерпретација и доктрина у циљу разјашњавања постојећег несклада између уставне одлуке о тумачењу Устава и осталих закона које садрже одредбе о недискриминацији. Из ове полемике произашла је чињеница да основи који нису обухваћени у члану 6 Устава, али су укључени у законском акту или међународном уговору чија је уговорна странка Бугарска, могу пружити адекватну заштиту од дискриминације. Сходно томе, јавне власти имају обавезу да обезбеде ефикасну примену таквих одредаба.<sup>511</sup> У случају неиспуњавања обавеза које произилазе из Закона следи санкционисање понашања које је довело до таквог неиспуњавања, у складу са законски предвиђеним системом санкција.

Иако је бугарска чланица ЕУ, ова земља још увек није успела да у потпуности усклади своје законодавство са европским стандардима. На основу

---

<sup>510</sup> Закон за заштиту од дискриминације такође био је измењен и допуњен 2006. и 2012. године. Вид. ECRI, ECRI REPORT ON BULGARIA (fifth monitoring cycle), Strasbourg 2014, p. 13.

<sup>511</sup> N. Bokum, P. Bartelings, *op.cit.*, p. 41.

захтева Европске комисије да до краја марта 2015. године усвоји измене и допуне Закона за заштиту од дискриминације, како не би, у супротном, био покренут поступак о неспремности Бугарске да усагласи своје законодавство са законодавством ЕУ, бугарски парламент је, коначно, 25. марта 2015. године, усвојио измене и допуне Закона за заштиту од дискриминације које се односе на „промену терета доказивања“ (члан 9) и увођење нове одредбе, у оквиру додатне одредбе Закона (одељк 1, тачка 17), која делимично дефинише „пол“ у смислу заштићеног основа дискриминације који укључује и статус трансродне особе, односно случајеве промене пола.<sup>512</sup> Измењени члан 9 Закона за заштиту од дискриминације утврђује да: „у поступку за заштиту од дискриминације, након тврдње странке да је била дискриминисана, и производње (презентовања) чињеница из којих произилази да је дискриминација готово била почињена, „тужена странка мора да докаже да принцип једнаког третмана није био прекршен.“ Измењена одредба о терету доказивања има за циљ да приближи бугарско законодавство директивама ЕУ које имају намеру да утврде да је „презентовање чињеница из којих произилази да је дискриминација готово била почињена“ довољан услов да се од тужене државе захтева да побије тврдњу и захтев тужиоца. Током парламентарне процедуре, уместо израза „произилази“ (елг. „*inference*“) члан 9 је укључивао израз „закључак“ (елг. „*conclusion*“). Замена израза „закључак“ (елг. „*conclusion*“) за израз „произилази“ (елг. „*inference*“) јасно показује да је законодавац имао намеру да укаже на чињеницу да обавеза терета доказивања није строга за подносиоца захтева. Изменом дефиниције „пола“, концепт пола постаје инклузивнији, за разлику од претходног значења термина, који сада експлицитно покрива трансродне особе. Обе измене приближавају бугарско законодавство директивама Савета ЕУ 2006/54/ЕЗ, 2000/43/ЕЗ и 2000/78/ЕЗ.<sup>513</sup>

---

<sup>512</sup> European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, 2015. Доступно на: [http://www.equalitylaw.eu/index.php?option=com\\_edocman&task=document.viewdoc&id=2756&Itemid=295](http://www.equalitylaw.eu/index.php?option=com_edocman&task=document.viewdoc&id=2756&Itemid=295), 24. септембар 2015.

<sup>513</sup> Вид. *Ibid.*

#### **5.1.1.2.1. Опсег Закона за заштиту од дискриминације**

Када је у питању опсег Закона за заштиту од дискриминације поједини аутори разикују три аспекта Закона: а) територијални опсег; б) материјални опсег; и в) персонални опсег. Територијални опсег Закона одређен је чланом 3, став 1 Закона. Из ове одредбе произилази да се Закон примењује на све појединце на територији Бугарске, што укључује не само бугарске држављане, већ и појединце који бораве на територији Бугарске (независно од трајања њиховог боравка), без обзира на њихову националност. Материјални опсег закона је изузетно широк. Члан 6 обезбеђује да Закон штити сва права и слободе појединаца која су гарантована Уставом и законима Бугарске. Још више, Закон садржи детаљније одредбе за заштиту права појединаца од дискриминације у областима запошљавања, образовања и обуке, као и у уживању појединих специфичних права као што су права на обезбеђивање добара и услуга, уравнотежено учешће жена и мушкараца, као и репрезентативно учешће припадника етничких, верских или језичких мањина у процесу доношења одлука и сл. Персонални опсег закона обухваћен је у члану 3, став 1 и 2 Закона. Сагласно овим одредбама, не само појединци, већ и групе појединаца и правна лица имају право на једнак третман. Што се тиче радних односа и односа у запошљавању, општа одредба члана 3, која дефинише опсег Закона, мора бити тумачена у вези са законском одредбом у области запошљавања која одређује обсег Закона о раду. Сходно томе, заштита коју обезбеђује Закон за заштиту од дискриминације укључује односе у запошљавању који су првенствено регулисани Законом о раду. Сагласно члану 10 Закона о раду, Закон се примењује на: а) бугарске држављане, држављане ЕУ и Европске економске зоне (укључујући држављане Швајцарске) који су: 1) запослени на територији Бугарске; 2) запослени од стране бугарских компанија у иностранству; или 3) су упућени у страну компанију од стране бугарских послодаваца; као и на б) недржављане Бугарске, ЕУ и Европске економске зоне који су запослени на територији Бугарске; и в) у било ком случају, ако се рад обавља на територији Бугарске и ако је бугарско законодавство из области рада

повољније за запосленог.<sup>514</sup> У областима као што су рад и запошљавање, Закон за заштиту од дискриминације штити појединце од дискриминације током целог процеса регрутације, спровођења уговора о раду и престанка радног односа (укључујући отпуст и пензију).<sup>515</sup>

#### 5.1.1.2.2. Облици дискриминације

Бугарски закон за заштиту од дискриминације забрањује све облике дискриминације. Законом је забрањена било каква директна или индиректна дискриминација (члан 4, став 1). Сагласно Закону, директна дискриминација укључује било који третман појединца који је заснован на основама наведеним у ставу 1 члана 4, који је мање повољан од начина на који се третира, или је био третиран или ће бити третиран други појединац који се налази у сличној ситуацији (члан 4, став 2). Дефиниција директне дискриминације из члана 4, став 2 Закона за заштиту од дискриминације одражава дефиницију директне дискриминације која је садржана у члану 2, став 2, тачка а Директиве Савета 2000/78/ЕЗ о једнакости у запошљавању. Закон забрањује директну дискриминацију без обзира на моменат њеног појављивања - у прошлости, садашњости или у будућности,<sup>516</sup> и не садржи општу одредбу о оправдању директне дискриминације у односу на било који основ из члана 4, став 1.<sup>517</sup> У односима у области запошљавања, Закон штити запослене и у случајевима када је штетан третман престао или у случајевима када такав третман није ни почео. Постоји временско ограничење права запосленог на жалбу пред Комисијом или судом – три и пет година од када је дискриминаторно понашање почињено. Из законске одредбе која дефинише директну дискриминацију произилази да једна особа може тврдити да је дискриминација почињена само ако је та тврдња заснована на поређењу са третманом друге особе која се налази у истој или скоро сличној ситуацији. Другим речима, једна особа не може тврдити да је била жртва дискриминације ако не постоји индиција да је друга особа, која се налази у

<sup>514</sup> N. Vokum, P. Bartelings, *op.cit.*, p. 41.

<sup>515</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>516</sup> *Ibid.*

<sup>517</sup> Опширније, вид. ERRC, Written Comments by the European Roma Rights Centre Concerning Bulgaria: For Consideration by the European Commission on the Transposition and Application of the Race Directive and on the Legal Issues Relevant to Roma Integration, p. 4. Доступно на: <http://www.errc.org/cms/upload/file/bulgaria-red-written-comments-5-april-2013.pdf>, 19. фебруар 2016.

сличној ситуацији, била третирана повољније. Ипак, директна дискриминација, за разлику од индиректне, је веома често препознатљива и лакша за доказивање.<sup>518</sup>

Индиректна дискриминација укључује наизглед неутралну одредбу, критеријум или праксу која ставља појединца, на основу критеријума из члана 4, став 1, у мање повољан положај у односу на друге појединце, осим када таква одредба, критеријум или пракса може бити објективно оправдана легитимним циљем, а средства за постизање тог циља су примерена и нужна (члан 4, став 3). Дефиниција индиректне дискриминације из члана 4, став 3 Закона за заштиту од дискриминације одражава дефиницију индиректне дискриминације која је садржана у члану 2, став 2, тачка б Директиве Савета 2000/78/ЕЗ. Из експертских извештаја произилази да „начин на који законодавац упућује на основе из члана 4, став 1 „ствара могућност за тумачење индиректне дискриминације у погледу одредбе која је заснована на заштићеном основу и која је „наизглед неутрална“ на начин на који се сматра да је основ као темељ одредбе прикривен недостатком објашњења.“<sup>519</sup> Велики број судских одлука је показало озбиљно неразумевање концепта индиректне дискриминације, а у појединим случајевима чак је дошло и до мешања са концептом директне дискриминације. Правни стручњаци сматрају да су нежељене последице у таквим случајевима јако озбиљне, јер ће таква судска разматрања ублажити апсолутну забрану директне дискриминације општим тестом оправданости који важи само за индиректну дискриминацију. Поред тога, чак и у случајевима када судије правилно третирају понашање које представља индиректну дискриминацију, судска пракса је генерално слаба, јер по правилу судије не оцењују строго оправдања тужене странке.<sup>520</sup> То само показује да је индиректна дискриминација, за разлику директне, често суптилна и тешка за доказивање.

Поред директне и индиректне дискриминације, Закон препознаје и друге облике дискриминације као што су: узнемиравање, сексуално узнемиравање, подстицање на дискриминацију, прогон и расна сегрегација, као и изградња и одржавање архитектонског окружења које омета приступ јавним местима особама

<sup>518</sup> N. Bokum, P. Bartelings, *loc.cit.*

<sup>519</sup> Вид. ERRC, Written Comments by the European Roma Rights Centre Concerning Bulgaria, *op.cit.* 5

<sup>520</sup> *Ibid.*

са инвалидитетом (члан 5). Закон има посебну важност јер садржи корисне дефиниције појединих облика дискриминације као што су узнемиравање, сексуално узнемиравање, прогон или виктимизација, подстицање на дискриминацију, расна сегрегација и вишеструка дискриминација.

Закон дефинише узнемиравање као било које нежељено понашање, засновано на основама наведеним у члану 4, став 1, које је изражено физички, вербално или на било који други начин, и које има за циљ или последицу повреду достојанства појединца или стварање непријатељског, деградирајућег, понижавајућег или застрашујућег окружења, става или праксе. Сексуално узнемиравање је било које нежељено понашање сексуалног карактера које је изражено физички, вербално или на било који други начин, и које повређује углед или част појединца или ствара непријатељско, деградирајуће, понижавајуће или застрашујуће окружење, а нарочито када одбијање да се прихвати такво понашање или приморавање на такво понашање утиче на појединца.

Прогон или виктимизација, у смислу Закона, представља: а) мање повољан третман појединца који је предузео или би требало предузети или ће предузети дејства заштите од дискриминације; б) мање повољан третман појединца који је повезан са другим појединцем који је предузео или би требало предузети или ће предузети дејства заштите од дискриминације; и в) мање повољан третман појединца који је у датим околностима одбио да врши дискриминацију.

Подстицање на дискриминацију укључује директно и сврсисходно охрабрење, инструкцију, вршење притиска или наговарање појединца да врши дискриминацију, док је иницијатор у стању да утиче на покретање таквог дејства. Правни експерти сматрају да ова дефиниција није у складу са директивама ЕУ, јер захтева директну намеру, као и да починилац акта буде у позицији да утиче на дискриминаторно дејство.<sup>521</sup> Закон утврђује одговорност за лица која свесно помажу у извршавању аката дискриминације (члан 8).

Расна сегрегација подразумева предузимање дејства, као што су издавање акта, предузимање радње или пропуштање да се таква радња предузме, која

---

<sup>521</sup> *Ibid.*

доведе до обавезног раздвајања, разликовања или дисоцијације људи на основу расе, етничке припадности или боје коже. Правни експерти сматрају да ни ова дефиниција Закона није у складу са европским стандардима, јер изричито захтева да стање одвојености буде „принудно.“ То подразумева да сегрегација може бити изабрана тј. да се сегрегирана особа може одрећи свог права на недискриминацију, укључујући права да не буде сегрегирана на расној основи. Ипак, Европски суд за људска права остао је доследан у свом ставу када су у питању случајеви сегрегације Рома, тврдећи да „у овом контексту није могуће одрицање права на недискриминацију, јер би у супротном таква могућност могла бити у супротности са јавним интересом.“<sup>522</sup>

Вишеструка дискриминација, у смислу овог Закона, је дискриминација која је заснована на више од једног од основа наведених у члану 4, став 1 Закона. Иако Директиве ЕУ 2000/43/ЕЗ и 2000/78/ЕЗ не садрже изричите одредбе о вишеструкој дискриминацији, осим помињања чињенице да су „жене често жртве вишеструке дискриминације“, законодавац је препознао значај вишеструке дискриминације.

Закон не упућује на дискриминацију удруживањем или дискриминацију на основу повезивања, коју сагласно одредбама Препоруке ЕКРИ-а о општој политици бр. 7 треба уврстити међу облицима дискриминације у антидискриминационом закону.<sup>523</sup>

Закон, између осталог, дефинише и „сексуалну оријентацију“ као „хетеросексуалну, хомосексуалну или бисексуалну оријентацију.“

#### **5.1.1.2.3. Изузетак од начела забране дискриминације**

Закон за заштиту од дискриминације прави изузетак од начела забране дискриминације у областима као што су запошљавање, образовање и обуке, ради пружања посебне заштите појединих категорија људи, као што су деца, жене, особе са инвалидитетом, лица која припадају етничким, верским или језичким

---

<sup>522</sup> *Ibid.*, p. 6. Вид. The European Court of Human Rights (ECtHR), D.H. and Others v. the Czech Republic [GC], Applications no. 57325/00, Judgement, 13 November 2007.

<sup>523</sup> Вид. ECRI, ECRI REPORT ON BULGARIA (fifth monitoring cycle), *loc. cit.*



мањинама и сл. (члан 7). Дуга исцрпна листа изузетака из члана 7 Закона за заштиту од дискриминације посебно спроводи оправдања различитог поступања из члана 6 Директиве Савета 2000/78/ЕЗ. Ови изузеци не обухватају случајеве дискриминације у којима је дискриминација дозвољена, већ случајеве које не представљају дискриминацију. Сагласно Закону, када су у питању изузеци од начела забране дискриминације постоји један општи изузетак према коме различит третман који је заснован на неком од критеријума из члана 4, став 1 Закона за заштиту од дискриминације неће се сматрати дискриминаторним ако тај критеријум представља: а) стварни професионални услов; б) одговара легитимном циљу; и в) ако услов не прелази оно што је неопходно (члан 7, став 2).<sup>524</sup> Читав низ случајева различитог третмана из члана 7 могу потпасти под овом одредбом и ако су испуњена сва три услова различит третман се неће сматрати кажњивим. Посматрајући одредбе бугарског Закона у погледу изузетака из члана 7 у вези са одредбама Директиве о једнакости у запошљавању које такође предвиђају изузетак од начела забране дискриминације (члан 4, став 2) можемо утврдити да у бугарском Закону постоји недоследност у погледу формулације изузетака из члана 4, став 2 Директиве. Уместо „стварног, легитимног и оправданог“ услова за обављање професионалне делатности у црквама и другим јавним или приватним организацијама, чији се састав вредности темељи на вери или уверењу, Закон дефинише „стварне и одлучујуће“ услове, што је строжије у односу на Директиву.

### 5.1.1.3. Остали прописи о недискриминацији

Бугарско приступање ЕУ захтевало је важне промене у постојећем законодавству и усвајање мноштво нових закона у циљу спречавања и ефикасне заштите од дискриминације. Изузев Закона за заштиту од дискриминације, бугарско законодавство укључује цео низ прописа који садрже непотпуне и изоловане одредбе о недискриминацији, а многи од њих још увек нису у потпуности усклађени са европским стандардима.<sup>525</sup> Такав је случај са Кривичним

<sup>524</sup> N. Vokum, P. Bartelings, *op.cit.*, pp. 49-50.

<sup>525</sup> Опширније о бугарским законским прописима који садрже одредбе о недискриминацији вид. Lexadin, Legislation Bulgaria. Доступно на: <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/eur/lxwebul.htm>, 20. фебруар 2016.

закоником из 1968. године, измењен и допуњен 2010. године.<sup>526</sup> Измене и допуне Законика ојачале су казне за кривична дела убиство и наношење телесних повреда са хулиганским, расистичким и ксенофобичним мотивима. Упркос позитивним корацима, изменама и допунама Кривичног законика бугарске власти нису увеле одредбу која би расистичку мотивацију окарактерисала као отежавајућу околност за сва кривична дела. Бугарско законодавство не предвиђа обавезу сузбијања јавног финансирања организација или политичких странака које промовишу расизам. Говор мржње или насиље на основу сексуалне оријентације или родног идентитета нису препознати као кривично дело у Кривичном законнику. Расистички и нетолерантни говор мржње у политичком дискурсу још увек ескалира, а главна мета су тренутно избеглице. Изрази расизма и ксенофобије према странцима, Ромима, Турцима и генерално према муслиманима су уобичајени у медијима и на интернету. Постоји значајна количина говора мржње на основу сексуалне оријентације и све већи број оперативних ултранационалистичких/фашистичких група и политичких странака. Власти ретко изражавају у јавности поруке контра говора мржње. Случајеви говора мржње који су доспели на суд имају ниску стопу осуде. Систем санкција поводом кршења релевантног законодавства у вези са медијским услугама је неефикасан. Мета расистичког насиља и даље су Роми, Јевреји, муслимани и нетрадиционалне верске групе и њихова имовина. Одредбе Кривичног законика ретко се примењују нарочито за ту сврху и, врло често, уместо таквих одредаба, надлежни органи позивају се на хулиганизам.<sup>527</sup> Такав развој догађаја захтева додатне активности бугарских власти у смислу усвајања одредбе Кривичног законика која ће изричито наводити да расистичка мотивација представља отежавајућу околност за било који обични прекршај. Такође, основи дискриминације, као што су сексуална оријентација и родни идентитет, треба да буду укључени у свим члановима Кривичног законика који се односе на сузбијање говора мржње и злочина из мржње.<sup>528</sup> ЕКРИ захтева укључивање и других основа дискриминације, као што су нпр. вероисповест у члану 162, став 1 и члану 163 Кривичног законика, и боја коже, језик и држављанство у члановима 162 и 163. ЕКРИ такође препоручује

<sup>526</sup> Вид. Criminal Code, *State Gazette*, No. 26/02.04.1968, SG No. 32/27.04.2010.

<sup>527</sup> Вид. ECRI, ECRI REPORT ON BULGARIA (fifth monitoring cycle), *op.cit.*, p. 9.

<sup>528</sup> *Ibid.*, p. 10.

криминализацију расне дискриминације у вршењу јавне функције или занимања.<sup>529</sup> Ове измене су неопходне како би се превазишао јаз у постојећем кривичном законодавству Бугарске у области недискриминације.<sup>530</sup>

Бугарски закон о раду из 1986. године, који је последњи пут био измењен и допуњен 2015. године, садржи значајне одредбе о недискриминацији.<sup>531</sup> Један од фундаменталних принципа на којима почивају радни односи који су регулисани Законом о раду је принцип једнаког третмана и забрана дискриминације. Циљ Закона о раду је да обезбеди слободу и заштиту рада, као и једнаке и достојанствене услове рада. Сагласно члану 8, став 3 Закона о раду права и обавезе из радног односа оствариваће се без дискриминације, привилегија или ограничења на основу етничке припадности, порекла, пола, расе, политичког или верског уверења, припадности синдикату и других јавних организација и покрета, друштвеног и имовинског статуса. Изменама и допунама Закона о раду из 1992, 2001. и 2004. године, промењен је члан 8, став 3 који сада гласи: „приликом обављања радних права и дужности забрањена је директна и индиректна дискриминација на основу националности, порекла, пола, сексуалне оријентације, расе, боје коже, узраста, политичких или верских уверења, чланства у синдикату и другим јавним организацијама и покретима, породичног или материјалног статуса, психичког или физичког инвалидитета, како и на основу разлика у трајању уговора и трајању радног времена. Из ове одредбе произилази да нови бугарски Закон о раду забрањује директну и индиректну дискриминацију и садржи проширену исцрпну листу забрањених основа дискриминације. Будући да Закон за заштиту од дискриминације садржи ширу и неисцрпну листу забрањених основа дискриминације, одредбе Закона о раду, који првенствено регулише радне односе између запосленог и послодавца, треба тумачити у вези са одредбама Закона за заштиту од дискриминације. И обрнуто, заштита коју обезбеђује Закон за заштиту од дискриминације упућује на односе у запошљавању који су првенствено регулисани Законом о раду. Закон о раду садржи још једну значајну

<sup>529</sup> Опширније, вид. *Ibid.*, pp. 11-12.

<sup>530</sup> Иако бугарска Влада припрема нови предлог за измену Кривичног законика, реформе кривичног законодавства које су већ годинама на дневном реду још увек нису спроведене.

<sup>531</sup> Labour Code, *State Gazette*, No. 26 & 27/1986, SG 6/1988; 21, 30, & 94/1990; 27, 32, & 104/1991; 23, 26, 88, & 100/1992; 69 & 87/1995; 2, 12 & 28/1996, ..., No. 54/17.07.2015; No. 61/11.08.2015; No. 79/13.10.2015; No. 98/15.12.2015; No. 8/29.01.2016.

одредбу за запослене које исповедају веру различиту од вере источног православног хришћанства. Сагласно члану 173, став 2 „у случају запослених радника који исповедају веру различиту од вере источног православног хришћанства, послодавац је дужан да им дозволи да користе, по сопственом избору, део њиховог годишњег плаћеног одсуства, или да им одобри неплаћено одсуство у складу са чланом 160, став 1 за дане појединих верских празника, али не више од броја дана за празнике припадинка источног православног хришћанства према члану 154 Закона.“

Од мноштва закона који су саставни део бугарског законодавства, у овом контексту, издвојићемо и област родне равноправности која заслужује посебну пажњу. Иако је принцип једнакости и недискриминације прокламован Уставом Бугарске, Устав изричито не обезбеђује специфичне одредбе о родној равноправности. Породични закон из 1985. године, измењен и допуњен 1992. године дефинише односе у браку, односе у области усвајања и чувања деце, и старатељство. Сагласно члану 3 Породичног закона, односи у браку регулисани су у складу са следећим принципима: а) заштита породице и брака од стране државе и друштва; б) једнакост права мужа и жене; в) добровољна природа и трајност јемства брака као темељ породице; г) свеобухватна заштита деце; д) једнакост права за децу рођену у браку, децу рођену ван барака и усвојену децу; ђ) поштовање појединца; е) нега и помоћ између чланова породице.<sup>532</sup> Закон о раду из 1986. године, са изменама и допунама, забрањује све облике дискриминације, привилегија и ограничења, између осталог, и на основу пола. Изменама и допунама Закона о раду из 2001. године уведен је принцип једнаких зарада за жене и мушкарце (члан 243). Измене и допуне које су усвојене крајем 2003. године уводе дефиницију индиректне дискриминације у додатним одредбама Закона (параграф 1, тачка 7). Сходно томе, приликом оглашавања слободних радних места послодавци немају право да постављају услове у погледу пола и узраста. Иако Закон о раду посвећује пажњу питањима једнаке плате за мушкарце и жене за исти рад или за рад једнаке вредности, Закон за заштиту од дискриминације чини принцип једнаких плата опипљивијим, јер експлицитно дефинише „плату“ и обавезује послодавце да осигурају једнаку плату за

<sup>532</sup> Вид. Family Code, *State Gazette*, No. 41/28.05.1985, SG No. 11 & 15/1992.

мушкарце и жене за исти рад.<sup>533</sup> Бугарска је 2001. године припремила нацрт Закона о једнаким могућностима за жене и мушкарце, који је био два пута одбијен од стране бугарског парламента, 2002. и 2003. године. Касније, 2006. године Министарство за рад и социјалну политику припремило је нови нацрт Закона о једнаким могућностима за жене и мушкарце, који је усвојен од стране бугарског Савета министара 20. јула 2006. године. Иако је Закон усвојен без значајних прмедби од стране бугарског Савета министара, није било лако бранити Нацрт у скупштинским одборима, с обзиром на сложеност текста, терминологију која није била довољно јасна и понављање многих одредаба Закона за заштиту од дискриминације. Након што је Нацрт прошао у три стална одбора парламента, водећи Одбор за људска права и религије одлучио је да одложи усвајање закона. Ипак, иако Бугарска нема посебан закон о родној равноправности, она је успешно усвојила све захтеве ЕУ о једнакости у запошљавању.<sup>534</sup>

Закон о промоцији запошљавања из 2001. године, који је ступио на снагу 1. јануара 2002. године, садржи општу одредбу о забрани директне и индиректне дискриминације у вршењу права и обавеза које произилазе из Закона, између осталог, и на основу пола. Сагласно члану 2 Закона „забрањена је директна и индиректна дискриминација, привилегије и ограничења у вршењу права и обавеза у смислу овог Закона на основу држављанства, порекла, пола, сексуалне оријентације, расе, боје коже, узраста, политичког или верског уверења, припадности синдикалним и другим јавним организацијама и покрета, брачног, социјалног и имовинског статуса и менталног или физичког инвалидитета.“ Закон је у оквиру додатне одредбе садржао дефиниције директне и индиректне дискриминације и предвиђао изузетак од начела забране дискриминације када је у питању обављање појединих послова или посебна заштита неких радника и запослених лица, укључујући малолетнике, труднице и мајке новорођене деце, особе са инвалидитетом, лица која су прешла на друге послове ради њиховог здравља и сл. (параграф 1, тачка 19 и 20). Међутим, изменама и допунама Закона

---

<sup>533</sup> Ingrid Bego, *Gender Equality Policy in the European Union: A Fast Track to Parity for the New Member States*, New York 2015, p. 29.

<sup>534</sup> *Ibid.*, p. 30.

од 30. септембра 2003. године ове одредбе су укинуте.<sup>535</sup> Закон је касније био измењен и допуњен 2008, 2009, 2010, 2011. и 2012. године. У Министарству рада и социјалне политике Бугарске формирана је радна група за додатне измене Закона о промоцији запошљавања, која је одржала свој први састанак у фебруару 2015. године. На састанку је произашла идеја за успостављање новог сета закона о промоцији запошљавања или дељење постојећег на два нова ради његовог обима. Радна група и невладине организације које су укључене у изради предложених амандмана имају за циљ да нови амандмани пре свега регулишу одрживо запошљавање особа са инвалидитетом и других група које се налазе у неповољном положају.<sup>536</sup>

Закон за обавезно социјално осигурање из 1999. године садржи одредбу према којој обавезно јавно социјално осигурање је засновано на принципу обавезног и свеобухватног осигурања и једнакости осигураних лица (члан 3, став 1 и 3).<sup>537</sup> Изменама и допунама овог Закона најпре је (2003) промењен назив закона (Закон за социјално осигурање), а затим се уводи и одредба о недискриминацији осигураника. Сагласно члану 3, став 1 и 3 Закона за социјално осигурање из 2003. године, који је последњи пут измењен у октобру 2015. године, јавно социјално осигурање засновано је, између осталог, на принципу обавезног поштовања и универзалне покривености социјалног осигурања и недискриминације осигураника.<sup>538</sup>

У циљу успостављања једнаког третмана за жене и мушкарце и уопште заштите женских права, поред поменутих закона, значајну улогу у области родне равноправности имају и Закон за борбу против трговине људима из 2004. године, Закон о Омбудсману из 2004. године и Закон за заштиту од породичног насиља из 2005. године.

---

<sup>535</sup> Вид. Employment Promotion Act, *State Gazette*, No. 112/29.12.2001; SG No. 54/31.05.2002; SG No. 120/29.12.2002; SG No. 26/31.03.2003; SG No. 86/30.09.2003; SG No. 114/30.12.2003; SG No. 52/18.06.2004; SG No. 81/17.09.2004; SG No. 27/29.03.2005; SG No. 38/3.05.2005; SG No. 18/28.02.2006, SG No. 30/11.04.2006, SG No. 33/21.04.2006.

<sup>536</sup> Вид. NASO, WG meeting on amendments to Employment Promotion Act. Доступно на: <http://naso.bg/en/17-news-naso-en/1410-wg-meeting-on-amendments-to-employment-promotion-act>, 20. фебруар 2016.

<sup>537</sup> Вид. Mandatory social insurance code, *State Gazette*, No. 110/17.12.1999.

<sup>538</sup> Вид. Social insurance code, *State Gazette*, (Title, am. – SG, iss. 67 in 2003), ..., SG. 100/21.12. 2010; No. 79/13.10.2015.

Закон за заштиту од породичног насиља усвојен је 16. марта 2005. године, а ступио је на снагу 29. марта 2005. године. Члан 2 Закона дефинише насиље у породици као „сваки акт физичког, менталног или сексуалног насиља и сваки покушај таквог насиља, као и присилно ограничење индивидуалне слободе и приватности, које се спроводи против појединаца који имају или су имали породицу или су у сродству или живе у истој кући.“ Сагласно члану 5 Закона заштита од насиља у породици може бити остварена на било који од начина наведених у овом члану: а) успостављање обавезе да се починиоц насиља уздржи од примене насиља у породици; б) уклањање починиоца из заједничког дома на период који ће бити посебно одређен од стране суда; в) забрана починиоцу да борави у близини куће, места рада, као и на местима где жртва насиља остварује друштвене контакте или рекреацију...; г) привремено премештање боравка детета са родитељем који је жртва или са родитељем који није извршио дело насиља које је у питању...; д) успостављање обавезе да починиоц насиља похађа специјализоване програме; и њ) саветовање починиоца насиља да похађа програме за опоравак. Налог за заштиту у оквиру првих четири мера се може спровести до једне године. У свим случајевима насиља суд утврђује и новчану казну у износу од 200-1000 лева (100-500 евра). Пријаве и захтеви за издавање налога за заштиту од насиља могу се поднети у року од месец дана од инцидента насиља у породици, а саслушања се морају одржати у року од 30 дана од дана подношења пријаве. Међутим, у ситуацијама које укључују предстојеће опасности по живот и здравље жртве насиља, налог за хитну заштиту ће бити издат у року од 24 сата од подношења пријаве суду.

На крају ове тачке важно је напоменути да ово није коначна листа бугарских закона који садрже одредбе о недискриминацији и једнаком третману. Иако је Бугарска усвојила цео низ законских и подзаконских аката који регулишу ову материју, још увек постоје празнине и неусаглашеност са европским стандардима, што захтева додатне активности у бројним областима друштвеног живота, а нарочито у складу са препорукама и инструкцијама међународних и европских институција људских права. У складу са препорукама ЕКРИ-а, Бугарска треба да, пре свега, ратификује Протокол бр. 12 уз Европску конвенцију о људским правима који садржи општу забрану дискриминације и представља

виталан инструмент у борби против расизма и расне дискриминације. Према статусу ратификација од 7. априла 2016. године Бугарска још увек није потписала, нити ратификовала овај инструмент, уз објашњење да власти чекају да виде како ће се у том погледу развијати судска пракса Европског суда за људска права. Ипак ЕКРИ је у свом извештају о Бугарској, у оквиру петог циклуса мониторинга, констатова да се појам дискриминације доследно тумачи у судској пракси Европског суда за људска права и да не види никакав разлог да Бугарска у том смислу одступа из члана 1 Протокола.<sup>539</sup>

## **5.1.2. Институционални оквир**

### **5.1.2.1. Комисија за заштиту од дискриминације**

У складу са одредбама Закона за заштиту од дискриминације из 2003. године (члан 40) и одредбама европског законодавства (директиве ЕУ у области недискриминације, Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 2 и Препорука ЕКРИ-а о општој политици бр. 7) Бугарска је 2005. године успоставила Комисију за заштиту од дискриминације, са седиштем у Софији. Комисија је независно специјализовано јавно тело за превенцију и заштиту од дискриминација, као и за обезбеђивање једнаких могућности. Комисија има својство правног лица које се финансира из државног буџета и представља прворазредни администратор буџетских средстава. Члан 40, став 4 прописује да ће Комисија на годишњем нивоу, пре 31. марта, подносити Народној скупштини извештај о свом раду који садржи информације о активностима сваког од њених сталних и специјализованих одбора. Сагласно члану 41 Закона за заштиту од дискриминације Комисија је колегијално тело које се састоји од 9 чланова – 5 чланова бира Народна скупштина из својих редова, укључујући председника и заменика председника, док председник Републике именује 4 чланова Комисије. Мандат чланова Комисије траје пет година. Оснивачки закон успоставља врло јасне услове за разноврсну композицију чланова Комисије, наводећи да се у избору или именовању чланова Комисије мора поштовати принцип уравнотеженог учешћа жена и мушкараца и учешће припадника националних мањина. Другим речима, разноврсна композиција чланова Комисије одражава националну, верску и културну

<sup>539</sup> Вид. ECRI, ECRI REPORT ON BULGARIA (fifth monitoring cycle), *op.cit.*, p. 11.



разноликост Бугарске. Принцип родне равноправности заступљен је у случају када је однос чланова Комисије у сразмеру 5:4 за жене. Чланови Комисије морају бити бугарски држављани који су завршили високо образовање, имају знања и искуства у области заштите људских права и нису били осуђивани за кривична дела опште природе која су почињена са умишљајем. Упркос непрекидном ширењу антидискриминационих активности Комисије, дана 28. априла 2010. године бугарски Савет министара одлучило је да смањи број чланова Комисије од девет на седам, наводно због финансијске уштеде. Увођење рестриктивних мера против Комисије за заштиту од дискриминације било је осуђено од стране председника ЕКРИ-а, Нилса Мужникса (*Nils Muiznieks*) и Комесара Савета Европе за људска права, Томаса Хамарберга (*Thomas Hammarberg*). Ипак, игноришући јавни критицизам, бугарски парламент је приликом првог разматрања усвојио одговарајућу измену Закона за заштиту од дискриминације. Овај потез бугарског парламента био је строго осуђен од стране бугарског Хелсиншког комитета за људска права, који је изразио наду да нацрт Закона неће проћи друго разматрање. Комисија тренутно броји 9 чланова.

Комисија има широк мандат и обезбеђује заштиту од дискриминације на основу критеријума наведених у члану 4, став 1 Закона за заштиту од дискриминације. Комисија је превасходно квазисудско тело. Надлежност Комисије у парничном поступку укључује: а) заступање пред судом; б) покретање поступка у сопствено име; в) интервенције пред судом; г) *amicus curiae*; д) формално одлучивање по жалби, доношењем одлука или препорука које су правно обавезујуће. Остале надлежности Комисије укључују: а) могућност да се, на основу одлуке Комисије, жртва дискриминације обрати грађанском суду и да захтева одговарајућу накнаду за претрпљену штету (материјалну и нематеријалну); б) утврђивање повреде Закона за заштиту од дискриминације и других закона који регулишу једнак третман; в) доношење мера за превенцију и престанак повреде и успостављање почетног стања; г) наметање прописаних казни и спровођење принудних административних мера; д) давање обавезних упутстава у вези са поштовањем Закона за заштиту од дискриминације и других закона који регулишу једнак третман; њ) подношење жалби против управних аката који су у супротности са Законом за заштиту од дискриминације и другим

законима који регулишу једнак третман, и предузимање дејства пред судом у својству заинтересоване странке; е) давање предлога и препорука националним и локалним властима о престанку дискриминаторске праксе и укидању њихових аката који су у супротности са Законом за заштиту од дискриминације и другим законима који регулишу једнак третман; ж) давање изјава о нацртима нормативних аката које се односе на њихову усклађеност са прописима о спречавању дискриминације, као и препорука за усвајање, укидање, измену и допуну нормативних аката; з) пружање независне помоћи жртвама дискриминације у подношењу жалби о дискриминацији; и) спровођење независних истраживања у вези са дискриминацијом; ј) објављивање независних извештаја и давање препорука по било ком питању у вези са дискриминацијом; к) друге надлежности које су предвиђене Правилником о организацији и начину рада.<sup>540</sup> Из поменутих активности произилази да Комисија првенствено врши надзор над применом и поштовањем Закона за заштиту од дискриминације и других закона који регулишу једнак третман. Комисија такође има превентивну функцију и функцију подизања свести по питањима равноправности, толеранције и недискриминације. Питања из надлежности Комисије су правно обавезујућа и намећу обавезне административне мере, као што су обавезна упутства за престанак и спречавање дискриминације или упутства за успостављање почетног стања. Комисија такође прати њихову реализацију.

Рад Комисије организован је у две врсте седница/састанака. Поред њих, Комисија одржава (сваког понедељка) и редовни састанак између председавајућег и шефова јединица/директората. Комисија заседа по панелима који укључују 5 стална панела које именује председник: 1) први панел је специјализован за дискриминацију по основу расе и етничког порекла; 2) други панел је специјализован за дискриминацију по основу пола, људског генома, заштите у остваривању права на рад и личног статуса; 3) трећи панел је специјализован за дискриминацију по основу националности, држављанства, порекла, вере и уверења; 4) четврти панел је специјализован за дискриминацију по основу образовања, осуде, политичке припадности, друштвеног статуса, имовинског

---

<sup>540</sup> Вид. Equinet, Commission for Protection against Discrimination – Bulgaria (latest update on 12 June 2012). Доступно на: <http://www.equineteurope.org/>, 20. фебруар 2016.

статуса; 5) пети панел је специјализован за дискриминацију по основу инвалидитета, узраста, сексуалне оријентације и брачног статуса. Поред дискриминације по наведеним основама, председник Комисије може предложити два друга панела за сваки појединачни случај: а) петочлани панел за доношење одлуке у случајевима вишеструке дискриминације; и б) *ad hoc* панел за случајеве дискриминације који укључују један специфични основ дискриминације.<sup>541</sup>

ЕКРИ сматра да Комисија за заштиту од дискриминације треба да припрема и објављује информације о дискриминацији, као и да објашњава процедуре подношења жалби ради дискриминације и на другим језицима који се користе у земљи. У погледу именовања чланова Комисије, ЕКРИ сматра да Закон за заштиту од дискриминације не садржи изричиту одредбу у погледу забране чланова Комисије да примају инструкције, с обзиром да пет чланова бира Народна скупштина, а четири именује председник Републике. Стога не постоји довољна гаранција независности овог тела. Из овог разлога ЕКРИ сматра да Закон за заштиту од дискриминације треба укључити одредбу која изричито наводи да чланови Комисије не могу добијати инструкције у вршењу своје функције. Према налазима ЕКРИ-а, Комисија је усклађена са одредбама Препоруке ЕКРИ-а о општој политици бр. 2 и Препоруке ЕКРИ-а о општој политици бр. 7. Једини елемент који није споменут у Закону је надлежност Комисије да промовише и доприноси обуци појединих кључних група, иако је ЕКРИ свесна да се такве обуке спроводе у пракси. Стога, ЕКРИ је закључила да је општи правни оквир у погледу националног специјализованог тела у Бугарској комплетан.<sup>542</sup> Међутим, активност Комисије на локалном нивоу није задовољавајућа. ЕКРИ је у том погледу препоручила властима да успоставе и локалне канцеларије Комисије за заштиту од дискриминације у свим окрузима (28) и да обезбеде адекватне финансијске и људске ресурсе за њихово ефикасно функционисање. Ове канцеларије имају за циљ да помогну жртвама дискриминације, нпр. пружањем савета и помоћи у попуњавању жалбе и изношењу случаја пред Комисијом. Стога,

---

<sup>541</sup> Вид. *Ibid.*

<sup>542</sup> Вид. ECRI, ECRI REPORT ON BULGARIA (fifth monitoring cycle), *op.cit.*, pp. 14-15.

регионалне канцеларије Комисије за заштиту од дискриминације имају кључну улогу у сузбијању и заштити од дискриминације на локалном плану.<sup>543</sup>

#### **5.1.2.1.1. Поступак пред Комисијом за заштиту од дискриминације**

Закон за заштиту од дискриминације омогућава две алтернативне процедуре за остваривање права на недискриминацију: а) поступак пред независним специјализованим јавним телом - Комисијом за заштиту од дискриминације (квази- судски поступак); и б) судски поступак пред надлежним грађанским судовима.

Поступак пред Комисијом за заштиту од дискриминације покреће се: а) подношењем жалбе од стране лица чија су права повређена; б) на иницијативу Комисије; и в) на основу сигнала од стране физичких и правних лица, државних органа и органа локалне самоуправе (општинских органа). Жалба или сигнал који се упућује Комисији мора бити у писаној форми. У случају да су написани страним језиком прилаже се превод на бугарском језику. Жалба или сигнал треба да садржи: а) име или назив подносиоца жалбе; б) адресу или седиште и адресу руководиоца лица које подноси жалбу; в) изјаву о разлозима на којима се жалба или сигнал заснива; г) изјаву шта се тражи од Комисије; и д) датум и потпис лица које подноси жалбу или његовог/њеног представника. Анонимна жалба или сигнал неће бити испитивана од стране Комисије (члан 51). Поступак неће бити покренут, а они који су већ покренути престају, у случају ако је прошло три године од повреде права на недискриминацију. У случају ако утврди да је поступак по истом предмету покренут пред судом Комисија неће покренути поступак или ће прекинути истог ако је већ био покренут. Поступак пред Комисијом је бесплатан и не укључује државне таксе. Трошкови поступка падају на терет буџета Комисије. Након покретања поступка председник Комисије шаље захтев одговарајућем панелу који именује известиоца из редова својих чланова. Комисија затим покреће поступак испитивања навода о дискриминацији који укључује прикупљање писмених доказа ради расветљавања свих околности случаја. Истражни поступак спроводи се у року од 30 дана. У сложеним

---

<sup>543</sup> Вид. *Ibid.*, p. 25.

случајевима, овај рок пролонгира се до 30 дана по налогу председника Комисије. Сва лица, укључујући државне и локалне органе, помажу Комисији и имају обавезу да обезбеде потребне информације и документа, као и да дају неопходна објашњења. Присуство комерцијалних, индустријских и других тајних информација, које су законом заштићене, не може се користити као разлог за одбијање помоћи када постоји основ за приступ класификованим информацијама. У случају када постоје такви разлози за приступ класификованим информацијама поступак се спроводи у складу са Законом за заштиту класификованих информација. У спровођењу својих овлашћења Комисија има право да захтева документа и друге информације у вези са истраживањем, да саслуша сведоке и да захтева објашњења од лица која су повезана са истраживањем. На крају Комисија доноси одлуку/решење која постаје правоснажна када: а) није поднета жалба у предвиђеном року; б) поднета жалба није уважена; и в) када је између заинтересованих страна постигнута сагласност у вези са одлуком. Комисија врши надзор над имплементацијом принудних административних мера и ако утврди да особа којој је изречена казна или принудна административна мера није испунила своју обавезу у предвиђеном року, Комисија има право да одлуку пошаље свим релевантним државним и општинским органима.<sup>544</sup>

#### **5.1.2.2. Судска заштита од дискриминације**

Поред могућности покретања поступка пред Комисијом за заштиту од дискриминације, Закон за заштиту од дискриминације утврђује да свако лице чија су права из овог Закона или других закона који регулишу различит третман повређена може покренути судски поступак подношењем тужбе пред надлежним регионалним судом којом се може захтевати: а) утврђивање повреде права (дискриминаторско поступање); б) осуда оптуженог и прекид повреде права, успостављање почетног стања, као и уздрживање од будућих повреда права; и в) накнада штете. На захтев лица чија су права повређена тужбу пред судом могу да подносе и синдикалне организације и њихове јединице, као и непрофитна правна лица која обављају послове корисне за јавност. Ове организације могу да се укључе и као заинтересоване странке у поступку. Сва лица чија су права

<sup>544</sup> Вид. Центар за правни истражувања и анализи, *Анализа на механизмите за спречување и заштита од дискриминација во Република Македонија*, Скопје 2012, стр. 49.

повређена током поступка или радњама које су у супротности са одредбама Закона за заштиту од дискриминације и других закона који регулишу једнак третман могу покренути управни поступак ради њихове заштите. У складу са принципом обрнутог терета доказивања, који је заступљен у директивама ЕУ о једнаком третману, Закон за заштиту од дискриминације прописује да у *prima facie* случајевима дискриминације „тужена странка има обавезу да докаже да принцип једнаког третмана није био прекршен.“

### 5.1.2.3. Омбудсман Републике Бугарске

Омбудсман Републике Бугарске је врховно независно уставно тело које бира Народна скупштина на период од пет година, са правом једног реизбора. Омбудсман је заправо бранилац људских права и чувар јавног интереса. Своје надлежности обавља независно и подлеже само Уставу, законима Бугарске и ратификованим међународним уговорима који су ступили на снагу. Омбудсман посредује у случајевима када поједина чињења или нечињења утичу на/или крше права и слободе грађана од стране државних или општинских власти и њихове управе, као и од стране оних којима је поверено пружање јавних услуга. Омбудсман разматра жалбе или пријаве против рада: а) државних и општинских власти и њихове управе; б) особа које пружају јавне услуге, у областима као што су грејање, струја, телекомуникације, водовод, образовање, здравство итд.; в) судске администрације, нпр. у случају одлагања поступка. Жалбе и пријаве Омбудсману могу бити поднете од стране свих појединаца без обзира на националност, пол, верска уверења и политичко опредељење. Грађани се могу обратити Омбудсману на један од следећих начина: а) лично у просторијама Омбудсмана, са седиштем у Софији; б) путем поште; в) телефона; г) факса; д) мејла; и) сајта Омбудсмана. Жалбе и сигнали пишу се у потпуно слободној форми, под условом да су разумљиве како би се могло утврдити да се ради о повреди права. Званични језик жалби и пријава/сигнала, као и одговора Омбудсмана је бугарски. Изузеци су дозвољени за грађане који не говоре бугарски. Онлајн жалбе морају бити написане ћирилицом. Изузеци су дозвољени

за кандидате који живе у иностранству и немају потребни софтвер.<sup>545</sup> Сагласно Закону о омбудсману из 2004. године подношење жалби пред Омбудсманом је бесплатно (члан 26).<sup>546</sup>

Омбудсман нема моћ за опозивањем управних аката. Његов задатак је да снагом аргумената и фер јавног мњења убеди управног органа да исправи своју лошу администрацију и поништи своје акте које крше људска права. Омбудсман не може представљати грађане на суду, нити да покреће правни поступак у њихово име. Омбудсман се не бави притужбама које се односе на: а) рад Народне скупштине, председника Републике, Уставног суда, Врховног судског савета и Суда ревизора; б) спровођење правде од стране органа правосуђа - суд, тужилаштво и истражни орган, када постоји правоснажна одлука, чин гоњења или истраге, или о меритуму у току парничног или судског поступка; в) приватне односе између грађана, нпр. између суседа или породичне сукобе и спорове; г) спорове између грађана и приватних предузећа, нпр. компаније, банке итд.; д) кривична дела почињена пре више од две године или анонимно.<sup>547</sup>

#### 5.1.2.3.1. Медијација

Једна од надлежности Омбудсмана је могућност да посредује (медијација) између органа управе и заинтересованих лица ради превазилажења повреде права и усклађивања позиције тог органа са одговарајућим законима. Поступак медијације је регулисан Правилником о организацији и активностима Омбудсмана из 2005. године. Сагласно члану 26 Правилника, Омбудсман може у сваком моменту разматрања жалбе или сигнала да предложи медијацију ради добровољног измирења спора између лица чија су права повређена и државног или општинског органа или њихове управе, или лица коме је поверено пружање јавних услуга. Омбудсман може медијацију спроводити лично или додељивањем део или свих активности заменику Омбудсмана или запосленима у администрацији. Поступак започиње тако што ће Омбудсман упутити предлог за

<sup>545</sup> Вид. Point of single contact, Republic of Bulgaria, *Ombudsman of the Republic of Bulgaria*. Доступно на: <http://psc.egov.bg/en/user-guide-ombudsman>, 21. фебруар 2016.

<sup>546</sup> Вид. Law on the Ombudsman, *State Gazette*, No. 48/23.05.2003.

<sup>547</sup> Вид. Омбудсман на Република Българија. Доступно на: <http://www.ombudsman.bg/faq/400>, 21. фебруар 2016.

медијацију подносиоцу жалбе и телу или лицу против ког је сигнал или жалба поднета. У случају да обе стране прихвате медијацију, Омбудсман не сме пружати никакву помоћ за превазилажење сукоба (нпр. да остварује контакте или да пружа подршку током евентуалних преговора). За ту сврху може спровести без ограничења секвенце заједничких састанака, са обе стране, као и појединачних састанака са сваким од њих појединачно. Током ових састанака Омбудсман је дужан да саслуша изјаве странака и да их подржи у процесу превазилажења разлика са свим могућим средствима, укључујући предлог формуле за решавање спора. Омбудсман може другој странки спора открити информацију до које је дошао на појединачном састанку, само уз изричите сагласности странке од које је примио информацију. У случају успешног измирења спора саставља се записник о резултатима посредовања, који треба да буде потписан од обе странке и Омбудсмана или запосленог који је назначен од стране Омбудсмана. У случају неуспешног завршетка посредовања, Омбудсман може користити и друге органе предвиђене законом и Правилником, како би остварио своју функцију.<sup>548</sup>

### 5.1.3. Судска пракса и рањиве друштвене групе

Иако је Бугарска чланица ЕУ, начело недискриминације је далеко од ефикасног ужива права на једнак третман. Анализа годишњих извештаја међународних и европских институција за људска права говори да су Роми и даље најмаргинализованија група у земљи. Они су и даље жртве дискриминације у многим областима друштвеног живота, као што су образовање, запошљавање, здравство и становање.<sup>549</sup> Један од корака за усклађивање домаћег законодавства са европским стандардима у области недискриминације Рома је усвајање Националне стратегије интеграције Рома, која захтева да сваки регион/округ развије и усвоји регионалну стратегију и акциони план за интеграцију Рома до 2020. године. Ипак, ситуација на терену говори да имплементација стратегије није задовољавајућа. Једна од констатација за такав развој догађаја је недостатак средстава и механизма за прикупљање и ширење разврстаних података, што је слабост Националне стратегије интеграције Рома. У образовном систему

---

<sup>548</sup> Вид. чл. 28, Regulation of the organization and the activity of the ombudsman, *State Gazette*, No. 45/31.05.2005.

<sup>549</sup> Вид. Amnesty International, *Annual Report: Bulgaria 2013*.



приметан је низак успех образовања, као и несразмерно висока стопа напуштања образовања, а нарочито од стране ученика ромске националности. Истраживања такође показују да су дискриминаторски ставови ендемски у бугарском образовном систему.<sup>550</sup>

Судска пракса говори да бугарски судови успешно спроводе свеобухватно антидискриминационо законодавство, доносећи кључне позитивне одлуке. Одлуке бугарских судова имају значајну улогу у развоју антидискриминационе праксе, као и у области правичног задовољења жртава дискриминације, укључујући припаднике ромске популације који су често мета расне дискриминације. У пресуди Апелационог суда у Пловдиву из 2006. године, која је била заснована на свеобухватном антидискриминационом законодавству Бугарске, Суд је пресудио против компаније под чијом је управом била локална дискотека због онемогућавања уласка припадника ромске популације, господина Кирила Миткова. Дана 22. јануара 2004. године група ромских младића је чекала да уђе у дискотеку „Флорида“, у центру Пловдива, испред које је била и група неромских младића. Када је на ред дошао Митков са пријатељима, зауставило их је обезбеђење које је грубо одбило да их пусти, изговарајући да „Ромима и Турцима није дозвољен улаз.“ Група неромских младића је ушла, док је Митков са пријатељима био заустављен. Након догађаја испред дискотеке Митков је поднео жалбу Регионалној канцеларији у Пловдиву, уз тврдњу да је претрпео дискриминацију, а Канцеларија је исту проследила адвокатици Маргарити Илиевој, која је била подржана од стране Европског центра за права Рома (ЕЦПР). Уз помоћ ЕЦПР, Митков је започео правни поступак против компаније. Иако је било утврђено да је у конкретном случају почињено дискриминаторно дело, у првостепеном поступку није успео, јер је судија сматрао да одговорност починиоца није била довољно јасна. У жалбеном поступку обезбеђени су додатни докази који су омогућили усвајање повољне пресуде. Суд је у овом случају утврдио да одбијање пружања услуга господину Миткову представља директну дискриминацију и наложио компанији да се уздржи од даљег понављања таквог понашања у односу на Миткова. Суд није утврдио никакву накнаду подносиоцу

---

<sup>550</sup> ECRI, ECRI REPORT ON BULGARIA (fifth monitoring cycle), *op.cit.*, pp. 9-10.

тужбе, који није ни захтевао наканду желећи да нагласи да је за њега подношење тужбе питање достојанства.<sup>551</sup>

Још један случај из 2006. године који има посебну важност у антидискриминационој пракси Бугарске је случај господина Ангуела Асенова (*Anguel Assenov*), који је такође био заступан од старне адвокатице Маргарите Илиеве, уз подршку ЕЦПР-а.<sup>552</sup> Ово је први случај у којем је суд по први пут након усвајања свеобухватног антидискриминационог законодавства донео позитивну одлуку. Из чињеничног стања пресуде произилази да се господин Ангуел Асенов (у фебруару 2004. године) обратио телефонски једној компанији која је дала оглас за слободно радно место, како би се распитао о условима запошљавања. Из компаније су му јавили да не постоје други услови, осим да не буде старији од 30 година. Једно од питања Асенова је било да ли он, као Ром, има право да аплицира за посао, док је запослена радница одговорила да не треба ни покушавати, јер Роми неће бити запослени. Ове тврдње нису биле довољне првостепеном суду, који је одбио тужбу Асенова, уз образложење да послодавац није био одговоран за изјаву запослене која није била доносилац одлуке о запошљавању. У жалбеном поступку Градски суд у Софији је утврдио да је послодавац одговоран за расну дискриминацију против кандидата за посао коју је починио било ко од запослених без обзира на њихов положај, односно овлашћење за доношење одлука. Суд је констатовао да дискриминација почињена од стране запосленог представља дискриминацију почињену од стране правног лица. Суд је такође утврдио да је дискриминација озбиљно кршење уставног, међународног и домаћег права која задире у важним материјалним и нематеријалним правима појединаца. Сходно томе, Суд је прогласио једнакост свих људи и установио да је забрана било какве дискриминације универзална људска вредност од фундаменталног значаја за владавину права и савремено демократско друштво. Суд је навео да је дискриминација посебно значајно нарушавање уставног

---

<sup>551</sup> Вид. *Justice for Romani Victims of Racial Discrimination in Bulgaria*, 2006. Доступно на: <http://www.errc.org/article/justice-for-romani-victims-of-racial-discrimination-in-bulgaria/2602>, 21. фебруар 2016.

<sup>552</sup> *The Sofia District Court, Mr. Anguel Assenov v. Kenar Ltd, Judgement*, 13 August 2004.

поретка, које је изазвало нематеријалну штету која је већа од потраживања господина Асенова.<sup>553</sup>

Бугарске власти још увек нису предузеле адекватне мере за ефикасно спречавање и истраживање злочина из мржње. У другој половини 2013. године у Бугарској су пријављени многи насилни напади етничких и верских мањина, избеглица и азиланата, за шта сведоче медији и невладине организације. У марту 2014. године, у случају Абду против Бугарске (*Abdu v. Bulgaria*) Европски суд за људска права је утврдио да бугарске власти нису успеле да темељно истраже расистичке мотиве повезане са физичким нападом држављанина Судана који се догодио 2003. године.<sup>554</sup> Између јула и септембра 2014. године организација Амнести интернешенел је утврдила 16 случајева наводног злочина из мржње против појединаца и имовине.<sup>555</sup> У овом контексту важно је напоменути да бугарске власти још увек нису увеле одредбу Кривичног законика која би расистичку мотивацију окарактерисала као отежавајућу околност за сва кривична дела. Међутим, ЕКРИ је констатовала да је ово питање решила судска пракса. Наиме расни основи представљају отежавајућу околност у пракси и узимају се у обзир у индивидуализацији казне (нпр. казна бр. 275 од 19. јула 2012. године Окружног суда у Пловдиву у кривичном случају опште природе бр. 7660/2011).<sup>556</sup>

Још једно питање које посебно забрињава је насиље над женама и дискриминација жена. Упркос тешкоћама да се дође до статистичких података о насиљу над женама и насиљу у породици, пре свега ради недовољног извештавања од стране жртава и недостатка прецизних статистичких података из полиције, тужилаштва и правосудних институција, истраживања показују да су жене у Бугарској и даље жртве дискриминације и насиља у породици. Први случај, односно налог за правну заштиту према Закону за заштиту од породичног насиља издат је 12. маја 2005. године када је Окружни суд у Русеу наредио

---

<sup>553</sup> Вид. *Ibid.*

<sup>554</sup> European Court of Human Rights (ECtHR), *Abdu v. Bulgaria* Applications no. 26827/08, Judgement, 11 March 2014.

<sup>555</sup> Вид. Amnesty International, *Amnesty International Report 2014/15, The State of the World's Human Rights*, 2015, pp. 88-89.

<sup>556</sup> ECRI, *ECRI REPORT ON BULGARIA (fifth monitoring cycle)*, *op.cit.*, p. 47.

супругу који је био починилац породичног насиља да буде уклоњен из куће у којој је био настањен са супругом на период од годину дана.

Иако је бугарска од почетка преговора са ЕУ (2003) учинила велике напоре како би ускладила своје законодавство у вези са сексуалним мањинама са европским стандардима и нормама, хомофобично насиље и даље не престаје. Бугарска још увек нема званичне податке о ЛГБТ популацији, нити посебан закон који регулише промену пола. Иако су у неким источноевропским земљама препознати геј синдикати, у бугарском законодавству не постоје одредбе о грађанским синдикатима или браку хомосексуалних парова, нити је предвиђена могућност да парови који живе заједно могу усвајати децу или уживати наследна права.

Процедура деинституционализације деце такође није задовољавајућа. Деца се углавном шаљу у институције у којима су редовно изложена физичком и психичком насиљу, немају потребну заштиту, квалитетно образовање и имају мале шансе за друштвену реинтеграцију. Иако се Бугарска обавезала да одраслима са инвалидитетом омогући да се иселе из таквих институција и живе унутар заједнице, процес деинституционализације одвија се веома споро. Једна од главних препрека за бољу деинституционализацију је тренутни режим правне способности који доводи до потпуног или делимичног старатељства лица смештених у таквим институцијама, што захтева промену система ка систему одлучивања уз подршку.<sup>557</sup>

Услед успона економске и мигрантске кризе Бугарска се суочила са великим порастом броја избеглица, азиланата и миграната који нерегуларно улазе у земљу. Иако је Бугарска делимично побољшала услове за пријем азиланата,<sup>558</sup> проблеми у вези са приступом бугарској територији и интеграцијом избеглица и даље постоје. Стотине људи којима је потребна међународна помоћ месецима живе у лошим условима, без приступа процедурама за добијање азила. У јануару

---

<sup>557</sup> Commissioner for Human Rights, BULGARIA, VISIT REPORT, Strasbourg 2015.

<sup>558</sup> Број избеглица и мираната драстично је опао током 2014. године као резултат владине политике од новембра 2013. године која има за циљ да смањи број људи који нерегуларно улазе у земљу. Бугарска је такође усвојила Националну стратегију о миграцијама, азилу и интеграцији за период 2011-2020 која има за циљ да успостави ефикасну националну миграциону и интеграциону политику.

2014. године Агенција УН-а за избеглице (УНХЦР) је изјавила да се азиланти у Бугарској суочавају са стварним ризиком од нехуманог и понижавајућег поступања због системских недостатака бугарског система у погледу пријема и азила.<sup>559</sup> То само говори да Национални програм за интеграцију избеглица не функционише добро, пре свега због недостатака адекватних финансијских средстава. С друге стране владина одлука да у октобру 2013. године изгради привремену заштитну ограду, дугу 30 км, на граници са Турском представљала је корак ка угрожавању међународно предузетих обавеза.<sup>560</sup> У циљу превазилажења такве ситуације, потребни су додатни напори за отклањање актуелних системских недостатака у погледу ране идентификације, процене и упућивања угрожених азиланата са посебним потребама, укључујући децу без пратње. Такође, потребно је побољшање приступа бесплатној правној помоћи и интеграције признатих избеглица и других корисника међународне заштите у земљи.<sup>561</sup>

## **5.2. РУМУНИЈА**

### **5.2.1. Правни оквир**

#### **5.2.1.1. Устав Румуније**

Уставни и правни поредак Румуније заснива се на начелу једнакости и недискриминације у ширем смислу. Румунски правни оквир у вези са сузбијањем и заштитом од дискриминације је прилично сложен и обухвата све неопходне карике у циљу спречавања, а по потреби, и кажњавања свих облика дискриминације. Устав Румуније изричито забрањује сваку дискриминацију и свако подстицање на дискриминацију. Иако су одредбе Устава опште природе, нема сумње да је дискриминација криминализована. Сагласно члану 4, став 2 Устава „Румунија је заједничка и недељива домовина свих њених грађана, без икакве дискриминације по основу расе, националности, етничког порекла, језика, религије, пола, мишљења, политичке припадности, имовине или друштвеног порекла.“ Овом општом одредбом Устав Румуније не само што је посветио пажњу

<sup>559</sup> Опширније, вид. Amnesty International Report 2014/15, *op.cit.*, pp. 87-88.

<sup>560</sup> ECRI, ECRI REPORT ON BULGARIA (fifth monitoring cycle), *op.cit.*, p.10.

<sup>561</sup> Опширније, вид. Commissioner for Human Rights, REPORT BY NILS MUIŽNIEKS COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS OF THE COUNCIL OF EUROPE FOLLOWING HIS VISIT TO BULGARIA FROM 9 TO 11 FEBRUARY 2015, Strasbourg 2015.

политичком режиму једнакости свих грађана, већ и критеријумима за њихову недискриминацију. Поред опште одредбе о недискриминацији Устав садржи одредбу о гаранцији једнакости права свих грађана, наводећи да су грађани Румуније једнаки пред законом и јавних власти, без икаквих привилегија или дискриминације и нико није изнад закона. Устав гарантује, у складу са законом, приступ и једнаке могућности за мушкарце и жене (који су румунски држављани и чије је пребивалиште у Румунији) у обављању јавних, цивилних и војних позиција или достојанства. Након приступања Румуније ЕУ, грађани Уније који буду испунили услове органског закона<sup>562</sup> имају право да бирају и буду бирани у органима локалне државне управе (члан 16). Одредбе члана 4, став 2 и члана 16 нису у супротности, јер је намера законодавца била да се оне међусобно допуњују. Прва одредба успоставља општи оквир једнакости, док је друга ограничена на одређено поље једнакости - једнакост права. Још више, члан 16, став 1 упућује на одређене врсте дискриминације које очигледно спадају у делокруг члана 4, став 2 Устава. Затим, из члана 4, став 2 Устава произилази да је било какав режим неједнакости међу грађанима земље који је успостављен од стране јавних власти на основу критеријума наведених у овом члану неуставан. Сходно томе, свака неједнакост која није наведена међу врстама дискриминације које су изричито предвиђене чланом 4, став 2 Устава не може се сматрати неуставном.<sup>563</sup> Из уставних одредаба Румуније произилази још једна значајна констатација, у погледу развоја међународних и европских конвенционалних одредаба, према којој „међународни прописи имају предност у случајевима када постоји било каква недоследност међу конвенцијама/уговорима о људским правима чија је уговорна страна Румунија и националним законима земље, осим у случају ако Устав или закон садрже повољније одредбе“ (члан 20, став 2).

Сагласно члану 29 Устава „нико не може бити приморан да донесе мишљење или да се уздржи од вере супротно његовим/њеним уверењима.“ Устав гарантује слободу савести, наводећи да се иста мора манифестовати у духу

---

<sup>562</sup> Органски закон је засебна врста закона којим се уређују темељна уставна правила о правима и слободама човека и грађанина, као и устројству државне власти. По правној снази је испод устава и изнад закона.

<sup>563</sup> Опширније, вид. Evgeni Tanchev, Martin Belov, Cristian Ionescu, *Constitutional Law of 2 EU Member States: Bulgaria and Romania: the 2007 Enlargement*, Kluwer 2008, p. II-25.

толеранције и међусобног поштовања. Сагласно Уставу „све религије су слободне и организоване, у складу са својим прописима, према закону. У односима између религија забрањен је било какав облик, средства, дејства или радње верског непријатељства.“

Устав гарантује да је законом забрањено,....свако подстицање на дискриминацију....., као и свако непристојно понашање које је супротно моралу (члан 30, став 7). Устав такође утврђује принцип недискриминације и приликом ограничења одређених права, наводећи да се остваривање одређених права може ограничити само законом и ако је то неопходно ради: а) одбране националне безбедности, јавног реда, здравља или морала људских права и слобода; б) вођења кривичне истраге; и в) спречавања последица природне непогоде, катастрофе или изузетно тешке катастрофе. Мере у том случају морају бити пропорционалне ситуацији која је проузроковала таква ограничења и морају да се спроведе без дискриминације и без угрожавања уживања таквог права или слободe (члан 53). Устав гарантује да држава мора признати и гарантовати право припадника националних мањина на очување, развој и изражавање њиховог етничког, културног, језичког и верског идентитета. Мере заштите које су предузете од стране румунске државе за очување, развој и изражавање идентитета припадника националних мањина морају бити у складу са принципима једнакости и недискриминације у односу на остале држављане Румуније (члан 6).<sup>564</sup>

#### **5.2.1.2. Антидискриминациони закон Румуније**

Румунски законодавни оквир из области недискриминације утврђује принцип једнакости међу свим грађанима без икакве дискриминације на основу бројних критеријума који су саставни део Устава и касније усвојеног законодавства, као и санкционисање дела дискриминације. Почетак процеса приступања земље ЕУ отворио је ново поглавље у развоју румунске политике једнакости. Утицај политике ЕУ на политику и законодавство Румуније имао је за последицу усвајање свеобухватних прописа у области недискриминације (2000) и прописа у области једнаких могућности мушкараца и жена (2001), као и

---

<sup>564</sup> Вид. Constitution of Romania, *Official Gazette of Romania*, Part I, no. 233/21.11.1991; Part I, no. 758/29.10.2003; Part I, no. 767/31.10.2003.

успостављање антидискриминационог тела и оживљавање машинерије родне једнакости. Важну улогу у том процесу, почев од 1999. године, имала је Служба за заштиту националних мањина која је, у сарадњи са невладиним организацијама, радила на даљем развијању антидискриминационог законодавства. Развој законодавства био је додатно стимулисан радом браниоца мањинских права и група цивилног друштва за борбу против дискриминације на основу сексуалне оријентације.<sup>565</sup> Имајући у виду да је савремено румунско друштво, почев од 1991. године, постајало све нетолерантније према различитим друштвеним групама и појединцима (Роми, припадници ЛГБТ зајединце, особе са ХИВ/АИДС-ом), усвајање свеобухватног антидискриминационог законодавства било је више него потребно.

Један од главних успеха румунске владе који је био последица напорног рада током протеклих година је усвајање Уредбе 137 о спречавању и кажњавању свих облика дискриминације, 31. августа 2000. године.<sup>566</sup> Овај корак румунских власти, којим је проширен правни оквир Румуније у области сузбијања свих облика дискриминације, је био поздрављен од стране међународне заједнице, а документ је у то време био описан као продоран инструмент и будући стандард земље у процесу приступања, који је у складу са стандардима ЕУ за борбу против дискриминације. Уредба осигурава јединствену интерпретацију општих принципа једнакости и недискриминације који су установљени у Уставу и међународним прописима у вези са укидањем дискриминације чија је уговорна странка Румунија. Уредба такође омогућава приступ ефикасним механизмима заштите од дискриминације према којима жртве дискриминације имају могућност да захтевају прекид дискриминаторног акта и остваривање права на ефикасан правни лек. Сагласно члану 1, став 2 Уредбе 137/2000 загарантован је принцип једнакости међу грађанима, као и укидање свих привилегија и дискриминације, а нарочито у погледу остваривања: а) права на једнак третман пред судовима и свих осталих правосудних органа; б) права на личну безбедност и добијања државне заштите од насиља и злостављања почињеног од стране било ког појединца, групе или

<sup>565</sup> Опширније, вид. Andrea Krizsan, Hege Skjeie, Judith Squires, *Institutionalizing Intersectionality: The Changing Nature of European Equality Regimes*, Palgrave Macmillan, New York 2012, p. 192.

<sup>566</sup> Вид. Ordinance 137/2000 on the Prevention and Punishment of All Forms of Discrimination, *Official Gazette*, No. 431/02.09.2000; *Official Gazette* No. 166/2014 (republished).



установе; в) политичких права, односно изборног права, права на учешће у јавном животу и права на приступ јавним местима; г) осталих грађанских права, а посебно права која су изричито наведена у члану 1, став 2, тачка д); д) економских, социјалних и културних права, а посебно права која су изричито наведена у члану 1, став 2, тачка е); и) права на приступ свим јавним местима и услугама. Уредба садржи корисну дефиницију дискриминације као „било какво разликовање, искључивање, ограничавање или давање првенства на основу расе, националности, етничке припадности, језика, вероисповести, друштвеног статуса, уверења, пола или сексуалне оријентације, припадности потцењеној категорији или било ког другог критеријума, које има за циљ или је довело до ограничења или спречавања једнаког признавања, коришћења или уживања људских права или основних слобода у политичкој, економској, социјалној и културној области или у било којој другој области јавног живота“ (члан 2, став 1).

Усвајањем Закона бр. 48 о спречавању и санкционисању свих облика дискриминације, 16. јануара 2002. године (у даљем тексту: Антидискриминациони закон Румуније), владина Уредба 137/2000 о спречавању и кажњавању свих облика дискриминације била је одобрена и значајно измењена, а нарочито у погледу прокламовања принципа једнакости и забране дискриминације на основу пола (члан 1 и члан 2).<sup>567</sup> Од тада је Уредба била још неколико пута измењена и одобрена (2003, 2004, 2006, 2013. и 2014. године), што је потврда сталне ревизије антидискриминационог законодавства и посвећености борби против дискриминације. Током 2013. године Министарство правде, заједно са другим релевантним институцијама, развило је неколико правних сугестија у циљу побољшања правног оквира за борбу против дискриминације. Овим изменама и допунама (три пута) значајно је побољшан Антидискриминациони закон Румуније. Закон уводи мешовит систем правних лекова, грађанских и управних (за мање прекршаје), који могу да се користе засебно или истовремено.<sup>568</sup> Први амандман од 21. марта 2013. године појаснио је поступак избора чланова

---

<sup>567</sup> Вид. Law 48/2002 ratifying and amending Ordinance 137/2000 on the Prevention and Punishment of All Forms of Discrimination, *Official Gazette*, No. 69/31.01.2002.

<sup>568</sup> European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, *Report on measures to combat discrimination, Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, Country Report 2013, Romania, Utrecht-Brussels 2014, p. 3.

Управног одбора Националног савета за борбу против дискриминације и увео је нови језик одредбе о терету доказивања пред Националним саветом за борбу против дискриминације и судовима.<sup>569</sup> Ревидирани члан о терету доказивања има следећу структуру: „заинтересована особа ће представити чињенице на основу којих се може претпоставити постојање директне или индиректне дискриминације, а особа против које је поднета жалба има обавезу да докаже да није дошло до повреде принципа једнаког третмана. У поступку пред судом то се може постићи било којим средствима доказивања, у складу са уставним системом основних права, укључујући аудио и видео записе и статистичке податке.“<sup>570</sup> Други амандман од 27. марта 2013. године увео је значајнијих промена, укључујући: дефинисање стварних професионалних услова, укидање одредаба које дозвољавају изузећа од забране директне дискриминације у приступу добара и услуга и у становању, као и значајно повећање износа казни и појашњења у вези са одређеним законским ограничењима, укључујући прескрипцију рока од шест месеци за примену санкција од дана када је одлука донета од стране Националног савета за борбу против дискриминације.<sup>571</sup> Трећим амандманом, односно законом 189/2013 за ратификацију хитне Уредбе 19/2013 о измени и допуни владине Уредбе 137/2000 од 25. јуна 2013. године, дошло је до даљих појашњења и увођења могућности (члан 26) да Савет или суд обавезе починиоца да објави резиме одлуке у медијима.<sup>572</sup> Иако је овим изменама и допунама постигнут значајан напредак у антидискриминационом законодавству Румуније то није било довољно за потпуно усклађивање румунског Антидискриминационог закона са европским стандардима. Да би се то постигло потребна су додатна појашњења и

---

<sup>569</sup> Romania/Law 61/2013 for the amendment of the Government Ordinance 137/2000 regarding the prevention and the punishment of all forms of discrimination.

<sup>570</sup> Вид чл. 20, ст. 6 и чл. 27, ст. 44, Закон 61/2013 о измени и допуни владине Уредбе 137/2000 о спречавању и кажњавању свих облика дискриминације (2013). Наведено према: Romania, Legal context and legal instruments guaranteeing access to the Act of Justice. Доступно на: <https://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/EQUALITY/06resources/GE%20activities%20in%20MS/Romania/ROMANIA%20LEGAL%20CONTEXT%20AND%20LEGAL%20INSTRUMENTS%20GUARANTEEING%20EQUAL%20ACCESS%20TO%20THE%20ACT%20OF%20JUSTICE.pdf>, 24. фебруар 2016.

<sup>571</sup> Romania/ Emergency Ordinance 19/2013 for the amendment of the Government Ordinance 137/2000 regarding the prevention and the punishment of all forms of discrimination.

<sup>572</sup> Romania/Law 189/2013 for the ratification of Emergency Ordinance 19/2013 for the amendment of the Government Ordinance 137/2000 regarding the prevention and the punishment of all forms of discrimination. Опширније, вид. European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, *Report on measures to combat discrimination, Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, op.cit.*, p. 4.

допуне. У том циљу, у септембру 2015. године, предложен је нови Нацрт закона за измену и допуну владине Уредбе 137/2000, који има за циљ увођење проактивних механизма за промоцију толеранције и борбу против дискриминације. Презентација Нацрта изазвала је лавину негативних кампања у медијима, организованих од стране невладиних организација које су активне у пружању подршке слободи говора и људским правима. Критичари су заправо усмерили своју пажњу на недостатак јасноће појединих појмова које Нацрт уводи, а који су били протумачени као потенцијално увођење цензуре. Нацрт уводи дефиницију „људског достојанства“, „толеранције“, „друштвене групе“, као и специфичне одредбе о социјалној дефамацији и подстицању на мржњу и социјалну дискриминацију.<sup>573</sup>

Тренутни правни оквир румунског Антидискриминационог закона осигурава транспозицију Директиве Савета ЕУ 2000/43/ЕЗ, као и Директиве 2000/78/ЕЗ, и то у погледу регулисања директне и индиректне дискриминације, узнемиравања, подстицања на дискриминацију, виктимизације, вишеструке дискриминације, афирмативних мера, независног специјализованог тела под контролом парламента, *ex officio* истраге, специјализоване помоћи за жртве дискриминације, медијације (посредовања) у случајевима дискриминације, доказивања дискриминације било којим средствима, укључујући аудио/видео снимке и статистичке податке, пребацивањем терета доказивања и сл.<sup>574</sup>

Нови Антидискриминациони закон Румуније дефинише дискриминацију као „било какво разликовање, искључивање, ограничавање или давање првенства на основу расе, националности, етничког порекла, језика, вероисповести, друштвеног статуса, уверења, пола, сексуалне оријентације, узраста, инвалидитета, незаразних хроничних болести, ХИВ позитивног статуса, припадности групи која се налази у неповољном положају или било ког другог критеријума, које има за циљ или је довело до ограничења или спречавања

---

<sup>573</sup> European Commission, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, News Report. Доступно на: [http://www.equalitylaw.eu/index.php?option=com\\_edocman&task=document.viewdoc&id=2959&Itemid=295](http://www.equalitylaw.eu/index.php?option=com_edocman&task=document.viewdoc&id=2959&Itemid=295), 22. фебруар 2016.

<sup>574</sup> Nacional Council for Combating Discrimination, *Preventing and Combating All Forms of Discrimination*, 2006 OSCE Human Dimenstio Implementation Meeting (02-13 October 2006), Warshaw 2006, pp. 2-3.

једнаког признавања, коришћења или уживања људских права или основних слобода у политичкој, економској, социјалној и културној области или у било којој другој области јавног живота“ (члан 2, став 1). Из ове одредбе произилази да новоусвојени Антидискриминациони закон Румуније покрива 14 категорија неједнакости. Члан 2, став 1 не само што наводи све заштићене основе дискриминације које су предвиђене у оквиру антидискриминационих директива ЕУ, већ и додаје неке друге основе, као што су „социјални статус“ и „припадност групи која се налази у неповољном положају.“ Из израза „било који други критеријум“ произилази да је листа забрањених основа дискриминације отворена.

Закон утврђује да мере које су предузете од стране државних органа или приватних лица у корист неког лица, групе лица или заједнице, а које имају за циљ да обезбеде њихов природни развој или делотворно остваривање права на једнаке могућности, за разлику од других особа, групе лица или заједнице, као и позитивне мере које имају за циљ да заштите групе које се налазе у неповољном положају не представљају дискриминацију у смислу овог Закона (члан 2, став 9). Сагласно члану 2, став 10 Антидискриминационог закона укидање свих облика дискриминације остварује се: а) усвајањем посебних мера, укључујући мере афирмативне акције, за заштиту угрожених особа које не уживају једнаке могућности; б) посредовањем (медијацијом) за мирно решавање спорова који произилазе из почињених дела односно дела дискриминације; и в) санкционисањем дискриминаторног понашања.

Румунски Антидискриминациони закон садржи детаљне одредбе и дефинише следеће облике дискриминације: а) директну дискриминацију; б) индиректну дискриминацију; в) подстицање на дискриминацију; г) узнемиравање; д) виктимизацију; и њ) вишеструку дискриминацију. Закон такође санкционише кршење права на људско достојанство.

Директна дискриминација подразумева било какво разликовање, искључивање, ограничавање или давање првенства на основу расе, националности, етничког порекла, језика, вероисповести, друштвеног статуса, уверења, пола, сексуалне оријентације, узраста, инвалидитета, незаразних хроничних болести, ХИВ позитивног статуса, припадности групи која се налази у

неповољном положају или било ког другог критеријума, које има за циљ или је довело до ограничења или спречавања једнаког признавања, коришћења или уживања људских права или основних слобода у политичкој, економској, социјалној и културној области или у било којој другој области јавног живота (члан 2, став 1). За разлику од дефиниција наведених у директивама ЕУ 2000/43/ЕЗ и 2000/78/ЕЗ, румунски Антидискриминациони закон обезбеђује детаљну дефиницију директне дискриминације, којом покушава да покрије читав низ чињења и нечињења која доводе до дискриминације.<sup>575</sup>

Индијектна дискриминација у смислу Антидискриминационог закона подразумева било какву наизглед неутралну одредбу, критеријум или праксу која поједине особе ставља у неповољном положају на основу једног од заштићених основа из става 1, члана 2 овог Закона, осим ако је таква одредба, критеријум или пракса објективно оправдана легитимним циљем, а средства за постизање тог циља су примерена и неопходна. Иако је законска дефиниција индијектне дискриминације у складу са директивама ЕУ, спровођење забране индијектне дискриминације и даље је проблематично у пракси.<sup>576</sup>

Члан 2, став 2 Антидискриминационог закона изричито забрањује подстицање на дискриминацију, наводећи да је било каква наредба за дискриминацију по било ком основу из става 1 члана 2 дискриминаторна. У овом контексту законодавац користи специфичну терминологију употребом израза „наредба“ који може изазвати заблуде у пракси. Наиме, израз „наредба“ подразумева хиерархијски положај, а не „упутства“. Забрана давања наредби за дискриминацију примењује се како у односу на појединце, тако и у односу на правна лица у складу са чланом 3 владине Уредбе 137/2000, упркос специфичним одредбама о одговорности правних лица.<sup>577</sup>

Антидискриминациони закон дефинише узнемиравање као облик дискриминације који се остварује на основу различите листе заштићених основа, од основа наведених у члану 2, став 1. Различита формулација је узрокована

---

<sup>575</sup> Опширније, вид. European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, *Report on measures to combat discrimination, Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, op.cit.*, p. 33.

<sup>576</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>577</sup> *Ibid.*, p. 48.

недостатком кохерентности током различитих рунди амандмана. Ипак, у пракси узнемиравање се тумачи као да покрива листу заштићених основа из члана 2, став 1 Закона и основе које су укључене у самој дефиницији узнемиравања. Сходно томе, узнемиравање подразумева „свако понашање на основу расе, националности, етничког порекла, језика, вероисповести, друштвеног статуса, уверења, пола, сексуалне оријентације, припадности групи која се налази у неповољном положају, узраста, инвалидитета, статуса избеглице или азиланта или било ког другог критеријума, које доводи до успостављања застрашујућег, непријатељског, понижавајућег или увредљивог окружења (члан 2, став 5). Сагласно Закону, узнемиравање је изричито забрањено и санкционисано, а износ казне, сагласно изменама из 2013. године, зависи од тога да ли су жртве узнемиравања поједници (250-7.500 евра) или група или заједница (500-25.000 евра).<sup>578</sup>

Закон такође изричито наводи да је виктимизација противправна и санкционисана у складу са овим Законом и дефинише исту као „било какав штетан третман који је резултат подношења жалбе или предузимања правног дејства у погледу повреде принципа једнаког третмана и недискриминације“ (члан 7, став 2). Поред подносиоца жалбе, у складу са овим Законом, заштиту од виктимизације уживају и сведоци. Још више, будући да Закон не прави разлику, виктимизација је забрањена не само у погледу подношења жалби пред Националним саветом за борбу против дискриминације, већ и у погледу било које друге јавне или приватне институције (нпр. Инспекција рада, Канцеларија за заштиту потрошача итд).<sup>579</sup>

Вишеструка дискриминација у смислу Антидискриминационог закона представља отежавајућу околност у успостављању одговорности у случајевима дискриминације. Сагласно члану 2, став 6 вишеструка дискриминација подразумева свако разликовање, искључивање, ограничавање или давање првенства на основу два или више критеријума предвиђених у ставу 1 члана 2,

---

<sup>578</sup> *Ibid.*, pp. 45-46.

<sup>579</sup> *Ibid.*, pp. 129-130.

које представља отежавајућу околност у успостављању прекршајне одговорности, осим ако једна или више компоненти не подлежу кривичном закону.

Одредбе Антидискриминационог закона Румуније примењују се на сва физичка и правна лица, јавна или приватна, у свим сферама јавног живота, а нарочито у политичким, економским и културним областима. Опште области примене укључују: а) једнакост у економским активностима и у области запошљавања; б) приступ јавним службама (административним, судским, здравственим и другим услугама) и приступ добрима и услугама; в) приступ образовању; г) слободу кретања, право на слободан одабир боравка, приступ јавним местима; и д) право на лично достојанство.

Нови Антидискриминациони закон Румуније предвиђа новчану казну за починиоце дела дискриминације, чији износ зависи од тога да ли је дискриминација утицала на појединца или групу људи, као и право жртава дискриминације на одштету сразмерно претрпљене штете и успостављање претходног стања или поништење ситуације коју је изазвао акт дискриминације (члан 20). Сагласно румунском законодавству постоје два главна правна места за санкционисање дискриминаторног понашања: а) подношењем жалбе пред националним телом за промоцију једнакости, Националним саветом за борбу против дискриминације; и б) покретањем поступка за накнаду штете пред грађанским судом.<sup>580</sup> Обе процедуре су опционе и могу да се користе паралелно. Налази Националног савета за борбу против дискриминације су релевантни за случајеве у грађанском поступку, али не и обавезујући за судије.<sup>581</sup>

Усвајањем закона који осигурава забрану и санкционисање дискриминације на основу широке и отворене листе забрањених основа дискриминације, у свим сферама јавног живота, Румунија је успоставила антидискриминационо законодавство које омогућава повећану заштиту жртава дискриминације, за

---

<sup>580</sup> Вид. чл. 20. и чл. 27. Антидискриминационог закона.

<sup>581</sup> European Commission, *European Anti-discrimination Law Review: The European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field*, No. 19-2014, p. 20.

разлику од заштите која је предвиђена антидискриминационим директивама ЕУ.<sup>582</sup>

### 5.2.1.3. Остали прописи о недискриминацији

Поред свеобухватног Антидискриминационог закона Румуније, румунско законодавство за борбу против дискриминације допуњено је бројним одредбама из различитих области права, као што су кривично право, радно право и управно право. Сагласно принципу „*lex speciali derogat lex generali*“ (посебни закон има предност у односу на општим законима), у румунској теорији преовладава становиште да Антидискриминациони закон Румуније, као посебан закон у области недискриминације, има предност у случајевима када постоји сукоб између законских одредби. С друге стране, одредбе посебног закона треба тумачити стриктно, осим ако није другачије одређено да ће се примењивати одредбе општег закона или *common law*-а.<sup>583</sup>

Након дугогодишњих широких друштвених, професионалних и политичких дебата, Румунија је усвојила нови Кривични законик који је ступио на снагу 1. фебруара 2014. године (Закон бр. 286/2009 од 17. јула 2009. године). Поред овог акта, преко 200 специјалних кривичних прописа је измењено и допуњено, а бројне застареле кривичне законске одредбе су укинуте. Неопходност доношења новог Кривичног законика је била диктирана од стране главних политичких, друштвених и економских промена у румунском друштву које су се догодиле од усвајања претходног Кривичног законика који је ступио на снагу 1969. године. Један од главних циљева за усвајање новог Кривичног законика је правилна транспозиција правних прописа ЕУ у национално кривично законодавство, као и усклађивање румунског кривичног правног система са кривично-правним системима осталих држава чланица ЕУ.<sup>584</sup>

---

<sup>582</sup> Опширније, вид. Adrian Marin et al., *Discrimination of Roma Communities Romania National Report*, Workstream 1 Report NET KARD Project, 2012.

<sup>583</sup> Andrei Sida, Berlingher Daniel, *The general theory of law (Teoria generală a dreptului)*, „Vasile Goldiș” University Press, Arad, 2007, p. 140. Доступно на румунском језику: <https://uvygdrept2012.files.wordpress.com/2012/10/teoria-general-a-dreptului.pdf>, 25. фебруар 2016.

<sup>584</sup> Опширније, вид. Romania has a New Criminal Code. Доступно на: <http://www.bizlawyer.ro/pdf/1391528486.pdf>, 25. фебруар 2016.



Кривични законик Румуније садржи одредбе које прописују да ће кривична дела која су почињена на основу расе, националне/етничке припадности, језика, вероисповести, сексуалне оријентације, политичког мишљења или припадности, богатства, социјалног порекла, узраста, инвалидитета, незаразних хроничних болести или ХИВ/АИДС инфекције или других разлога исте врсте представљати отежавајућу околност (члан 77, став х). Сагласно Законику, расистичка мотивација представља отежавајућу околност за сва кривична дела која су предвиђена Закоником.<sup>585</sup> Законик санкционише сексуално узнемиравање у радним или сличним односима, наводећи да неколико пута поновљено тражење сексуалних услуга у оквиру радног или сличног односа, ако је при том жртва била застрашивана или стављена у понижавајући положај, бити кажњиво затвором од 6 месеци до годину дана или новчаном казном. Законик такође наводи да се поступак покреће на основу претходне пријаве од стране жртве (члан 223). Сагласно новом Законику санкционисана је и тортура од стране државног службеника на основу заштићених основа дискриминације (члан 282) и злоупотреба државног службеника у обављању професионалних обавеза (члан 297). Нови члан 369 санкционише подстицање на мржњу или дискриминацију, наводећи да ће подстицање јавности, било којим средствима, на мржњу или дискриминацију против одређене категорије појединаца, бити кажњиво затвором од 6 месеци до 3 године или новчаном казном. Сагласно члану 381 санкционише се спречавање слободног практиковања религије. Ова одредба је ограничена само на заштиту „верских деноминација које су организоване и функционишу у складу са законом“, искључујући при том оне деноминације које не испуњавају законске услове за признавање и регистрацију од стране државе. У овом контексту важно је напоменути да антидискриминационо законодавство Румуније садржи и хитну владину Уредбу о забрани организација и симбола фашистичке, расистичке или ксенофобичне природе и промоцији култа лица одговорних за злочине против мира и човечности, од 31. марта 2002. године, која даје значајан допринос борби против свих облика дискриминације. Иако је Румунија изменама и допунама кривичног законодавства проширила опсег Кривичног законика, власти су дужне да осигурају да одредбе Кривичног

---

<sup>585</sup> ECRI, REPORT ON ROMANIA (fourth monitoring cycle), Strasbourg 2014, p. 9.

законика против расизма имају прави ефекат одвраћања и да се у том погледу максимално предвиђене казне за ова дела не смањују. Такође, власти требају осигурати да су јавна увреда и клевета против појединаца или групе појединаца на основу њихове расе, боје коже, језика, вере, држављанства или националног/етничког порекла забрањене Законом, у складу са Препоруком ЕКРИ-а о општој политици бр. 7 (параграф 18, став б), као и да спроводе кампање којима ће информисати јавност о одредбама Кривичног законика за борбу против расизма. Осим тога, потребно је да власти обезбеде обуке судија, тужилаца и службеника о кривично-правном оквиру за борбу против расизма, као и свеобухватни систем прикупљања података о примени одредаба Кривичног законика против расизма и расне дискриминације.<sup>586</sup>

Закон о раду такође садржи одредбе о недискриминацији. Овај закон гарантује принцип једнаког третмана у радним односима, како за запослене, тако и за послодавце, и забрањује све облике дискриминације. Сагласно Закону запослени има право на одговарајуће услове рада, социјалну заштиту, сигурност и и здравствену заштиту на раду, једнаку накнаду за једнак рад и поштовање достојанства и савести, без дискриминације. Дискриминација је такође забрањена и у утврђивању и додељивању плата (члан 159, став 3).

Национални закон о образовању утврђује да ће румунска држава гарантовати за све њене грађане једнака права на приступ свим нивоима и облицима образовања, без икаквих облика дискриминације (члан 2, став 4).<sup>587</sup> Владајући принципи на предуниверзитетском и универзитетском нивоу, између осталог, укључују принцип признавања и гарантовања права припадника националних мањина, као што је право на очување, развој и изражавање њиховог етничког, културног, језичког и верског идентитета (члан 3, став и), као и принцип обезбеђивања једнаких могућности (члан 3, став ј). Дискриминација на основу узраста, националности, пола, социјалног порекла, политичких ставова, верских убеђења, сексуалне оријентације или других критеријума изричито је

---

<sup>586</sup> *Ibid.*, pp. 17-20.

<sup>587</sup> Вид. Румунија/Закон бр. 1 о националном образовању, од 5. јануара 2011. године, измењен (Law No 1 of 5 January 2011 on national education, amended).

забрањена само у високом образовању тј. на универзитетском нивоу. Овај ниво образовања укључује и мере афирмативне акције (члан 118, став 2).<sup>588</sup>

У румунском антидискриминационом законодавству постоје и друге релевантне законске одредбе о забрани дискриминације у специфичним областима друштвеног живота (задрaвство, запошљавање, медији, једнаке могућности мушкараца и жена, социјална помоћ, борба против насиља на спортским догађајима), као и у областима специфичне заштите појединих категорија људи, као што су особе са инвалидитетом и сл.

## **5.2.2. Институционални оквир**

### **5.2.2.1. Национални савет за борбу против дискриминације**

Национални савет за борбу против дискриминације је аутономни државни орган Румуније који има активну улогу у области недискриминације. Ово тело омогућава гаранцију поштовања и примене принципа недискриминације у складу са националним и међународним стандардима. Члан 23, став 1 владине Уредбе 137/2000 о спречавању и кажњавању свих облика дискриминације од 31. августа 2000. године предвиђа успостављање специјализованог тела централне државне управе - Националног савета за борбу против дискриминације, под контролом парламента. У циљу испуњавања услова за успостављање националног специјализованог тела за промоцију једнакости, Румунија је у складу са владином Уредбом 137/2000<sup>589</sup> и владином Одлуком 1194/2001 о организацији и функционисању Националног савета за борбу против дискриминације,<sup>590</sup> у августу 2002. године, успоставила Национални савет за борбу против дискриминације. Уопштено говорећи, Национални савет је независно, релативно снажно и легитимно антидискриминационо тело Румуније са мандатом да разматра жалбе и пружа помоћ жртвама дискриминације. Експерти који су укључени у правном и институционалном оквиру тела подсећају да унутар тела

<sup>588</sup> Опширније, вид. А. Marin, *loc.cit.*

<sup>589</sup> Вид. чл. 16, Антидискриминациони закон Румуније (2002).

<sup>590</sup> Government Decision no.1194/2001 on the Organization and Functioning of the National Council for Combating Discrimination.

постоји компромис да се Национални савет првенствено фокусира на интегрисање принципа једнакости свих грађана и забране дискриминације, а затим на специфичне друштвене групе.<sup>591</sup>

У циљу испуњавања законом предвиђених задатака, Национални савет за борбу против дискриминације обавља следеће функције: а) предлаже, у складу са законом, преузимање одређених радњи или посебних мера за заштиту друштвено угрожених појединаца и група које се налазе у неједнаком положају у односу на већину грађана због њиховог друштвеног порекла или инвалидитета или се суочавају са ставовима одбацивања и маргинализације од стране већинског становништва; б) предлаже нацрте законских регулатива у областима из делокруга Владе; в) усваја нацрте законских регулатива у погледу уживања људских права и основних слобода, у условима једнакости и недискриминације; г) сарађује са надлежним државним органима у циљу усклађивања домаћег законодавства са међународним прописима о недискриминацији; д) сарађује са државним органима и правним и физичким лицима у циљу спречавања, санкционисања и укидања свих облика дискриминације; њ) прати примену и поштовање законских одредаба о спречавању, санкционисању и укидању свих облика дискриминације од стране државних органа и правних и физичких лица; е) прима представке и жалбе у вези са кршењем законских одредаба које се односе на принцип једнакости и недискриминације, од стране појединаца и група, невладиних организација активних у области заштите људских права, других правних лица и јавних установа; ж) анализира одговарајуће представке и жалбе, доноси одговарајуће мере и одговоре у складу са законски предвиђеним условима; з) сарађује са невладиним организацијама активним у области заштите људских права; и) разрађује студије и истраживачке пројекте у вези са поштовањем принципа једнакости и недискриминације које се подносе Влади и јавности; ј) издаје публикације у овој области; к) обаваштава и санкционише прекршаје у складу са владином Уредбом 137/2000 о спречавању и кажњавању свих облика дискриминације; л) сарађује са сличним страним организацијама и невладиним организацијама активним у области заштите људских права, као и са међународним организацјама које покривају ову област; љ) израђује и спроводи

---

<sup>591</sup> A. Krizsan, H. Skjeie, J. Squires, *loc.cit.*

афирмативне акције у циљу спречавања дискриминације; и м) спроводи програме и националне кампање у циљу испуњавања својих задатака.<sup>592</sup>

Национални савет за борбу против дискриминације је одговоран за примену политике Владе у области недискриминације. У том циљу ово тело прати примену једнаког третмана као у односу на држављане, тако и у односу на недржављане. Главни циљ тела, спречавање и борба против дискриминације, као и спровођење принципа једнакости међу грађанима, остварује се кроз два типа активности: спречавање дискриминације и кажњавање дела дискриминације.

Активности који имају за циљ спречавање дискриминације укључују: а) организовање и спровођење националних кампања за подизање свести које су засноване на принципу једнакости и поштовања индивидуалних права; б) унапређење релевантног антидискриминационог законодавства изградом и промоцијом унутрашњих закона у складу са европским стандардима, као и усклађивање постојећих закона са горе наведеним стандардима; в) израду и потписивање протокола о узајамној помоћи и сарадњи са државним органима, како би се осигурало спречавање, санкционисање и укидање свих облика дискриминације; г) пружање услуга медијације (посредовања); д) стварање и развијање партнерства са представницима румунског цивилног друштва у циљу спречавања дискриминације; њ) константно информисање грађана о активностима Савета, могућим изменама правног оквира у области недискриминације и европској стручности у овој области; и е) стварање националних канцеларија за борбу против дискриминације.

Активности који имају за циљ кажњавање дела дискриминације укључују примање и разматрање представки и жалби у вези са кршењем законских одредаба које се односе на принцип једнакости и недискриминације, од стране појединаца или група појединаца, невладиних организација активних у области заштите људских права, других правних лица и јавних институција. Кључну улогу у том погледу остварује Управни одбор Националног савета за борбу против

---

<sup>592</sup> ECRI, NATIONAL COUNCIL FOR COMBATING DISCRIMINATION ROMANIA. Доступно на: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Good\\_practices/1-Specialised%20Bodies/SB\\_Romania\\_en.asp#P119\\_10264](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Good_practices/1-Specialised%20Bodies/SB_Romania_en.asp#P119_10264), 26. фебруар 2016.

дискриминације као главно тело за доношење одлука које је именовано владином Одлуком бр. 139 од 31. јула 2002. године.<sup>593</sup> Управни одбор остварује своју функцију доношењем одлука, анализом достављених петиција и жалби и усвајањем одговарајућих мера, након спроведених истраживања од стране стручног особља Националног савета за борбу против дискриминације (Инспекцијског тима). Када је једном одлука донета Управни одбор одлучује о казни која се приписује физичким или правним лицима ради почињеног дискриминаторног акта. Законодавство предвиђа могућност подношења жалби против санкција које се изричу ради почињеног дискриминаторног акта у поступку предвиђеном општим законом у правном домену кривичних дела.<sup>594</sup> За све случајеве дискриминације жртве имају право на накнаду штете, сразмерно акту, као и право на успостављање стања пре дискриминације или стања које је било прекинуто дискриминаторним актом, у складу са општим законом. Суд може, на захтев, одредити да надлежни органи одузму дозволу правних лица која, предузимањем дискриминаторних радњи или кршењем, у више наврата, одредаба владине Уредбе 137/2000, могу у великој мери наштетити друштву. У овом контексту важно је напоменути да невладине организације које су активне у домену људских права могу бити заинтересоване странке у поступку пред судом у случајевима дискриминације који се односе на њихово поље деловања и који утичу на заједницу или групу лица.<sup>595</sup>

Надлежност Националног савета за борбу против дискриминације у парничном поступку укључује: а) формално одлучивање по жалби, доношењем одлука или препорука које су правно обавезујуће; б) надзор над случајевима дискриминације пред судом; в) стручне интервенције пред судом у случајевима дискриминације; г) медијацију (посредовање) у случајевима дискриминације; д) истраге, констатације и санкције за дела дискриминације.<sup>596</sup> Стога, национално

---

<sup>593</sup> Вид. The decision of the Prime Minister of the Romanian Government, no. 139/31.07.2002.

<sup>594</sup> Government Ordinance no. 2/2001 on the legal framework on offences.

<sup>595</sup> ECRI, NATIONAL COUNCIL FOR COMBATING DISCRIMINATION ROMANIA, *loc.cit.*

<sup>596</sup> Equinet, Nacional Council for Combaiting Discrimination – Romania, p. 2. Доступно на: <http://www.equineteurope.org/>, 26. фебруар 2016.

тело Румуније за промоцију једнакости укључује елементе промотивног тела и судског типа тела.<sup>597</sup>

Организациону структуру Националног савета за борбу против дискриминације чине председник, заменик председника и Управни одбор. Заменик председника остварује функцију председника у случајевима када председник интерном одлуком делегира своју надлежност заменику председника. Председник и заменик председника су чланови Управног одбора. Управни одбор је колективно и саветодавно тело Националног савета за борбу против дискриминације које је одговорно за послове утврђене законом. Састоји се од 9 чланова који имају чин државног секретара и који се именују на пленарној седници оба дома парламента (Представнички дом и Сенат). Кандидатуре за Управни одбор се подносе Сталном бироу Представничког дома и Сената, у року од 30 дана од дана када мандати постану празни. Стални биро двају дома парламента мора објавити листу кандидата на свом вебсајту и доставити њихове кандидатуре сталним специјализованим одборима, како би кандидати могли бити интервјуисани на заједничкој седници. У року од 15 дана од дана када је објављена листа кандидата постоји могућност подношења (у писаној форми) добро аргументованих примедба против кандидата. Након интервјуа кандидата, стални специјализовани одбори морају припремити заједнички извештај који ће бити прочитан на заједничкој седници Представничког дома и Сената. Кандидати могу бити одобрени већином гласова присутних посланика и сенатора.<sup>598</sup>

У циљу утврђивања и санкционисања дискриминаторних радњи, Национални савет за борбу против дискриминације покренуо је оснивање Националне алијансе за борбу против дискриминације и Међуминистарског комитета за спречавање дискриминације. Оснивање Националне алијансе против дискриминације је покренуто у циљу остваривања ефикасне сарадње са цивилним друштвом и социјалним партнерима. Национална алијанса је отворени форум за дебату који укључује све невладине организације које су активне у домену

---

<sup>597</sup> Опширније, вид. European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, *Report on measures to combat discrimination, Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, *op.cit.*, p. 4.

<sup>598</sup> Equinet, National Council for Combating Discrimination – Romania, (latest update on 26 June 2012), p. 3.

заштите људских права и спречавања дискриминације, као и синдикате. Алијанса има за циљ да помогне у спровођењу Националног плана за борбу против дискриминације и утврђивању питања од посебног значаја. Осим тога, чланови Алијансе могу формулисати декларације и препоруке које се тичу различитих аспеката борбе против дискриминације. До сада Алијанса броји 40 организација чланица. С друге стране, оснивање Међуминистарског комитета за спречавање дискриминације је покренуто у циљу постизања пуне хармонизације унутрашњег законодавства из области недискриминације. Чланови овог комитета су кључни министри који су укључени у промовисању законских иницијатива за борбу против дискриминације и промоцију једнакости.

Признајући искуство и стручност различитих органа у одређеним областима, Национални савет за борбу против дискриминације је покренуо протоколе сарадње са неким министарствима и државним органима, како би се остварила узајамна подршка и сарадња у организовању активности за спречавање дискриминације. Протоколи су потписани са Министарством унутрашњих послова, а спремни су за потписивање и протоколи са министарствима културе и вера, омладине и спорта, јавног информисања и јавне управе.

У циљу промовисања концепта недискриминације и једнакости у оквиру универзитета, Национални савет за борбу против дискриминације је контактирао универзитете широм Румуније у циљу успостављања центара за студије и истраживања о дискриминацији на универзитетима. Циљ овог програма је да обучи стручњаке у области недискриминације и да упозна студенте са ситуацијама које лако могу прерасти у дискриминацију. У том циљу програм обухвата организовање семинара, конференција и округлих столова, као и спровођење студија о питањима недискриминације и практичних обука заинтересованих студената.<sup>599</sup>

Буџет Националног савета за борбу против дискриминације је покривен средствима државног буџета. Национални савет своје извештаје подноси

---

<sup>599</sup> ECRI, NATIONAL COUNCIL FOR COMBATING DISCRIMINATION ROMANIA, *loc.cit.*



Министарству финансија и специјализованом суду (Ревизијском суду), који имају надлежност да вреше нихов предглед.<sup>600</sup>

#### **5.2.2.1.1. Поступак пред Националним саветом за борбу против дискриминације и судски поступак**

Решавање спорова у случајевима дискриминације укључује могућност покретања поступка пред: а) Националним саветом за борбу против дискриминације; и б) надлежним судовима у грађанским предметима у складу са законом. Ови поступци нису међусобно искључиви и подносилац захтева може изабрати да ли ће користи оба поступка истовремено или само један од њих.

Поступак пред Националним саветом за борбу против дискриминације покреће се подношењем представке или жалбе од стране особе која се осећа дискриминисано. Жалба мора да садржи следеће обавезне податке: а) име и презиме подносиоца жалбе; б) адресу како би Национални савет могао остварити контакт са подносиоцем жалбе ради обезбеђивања додатних информација или достављања одговора на жалбу; в) број телефона подносиоца жалбе; г) садржај жалбе који, уз аргументованих тврдњи у корист подносиоца жалбе, треба детаљно описати чињенице из којих се може претпоставити да је дошло до дискриминације, укључујући демонстрање дискриминаторног акта, податке о сведоцима који су били присутни итд; д) утврђивање особе која је оптужена да је починила дело дискриминације (адреса, телефон по могућности и сл.) како би надлежни органи Националног савета могли да контактирају починиоца ради спровођења расправе, истраге итд.<sup>601</sup> Сагласно Антидискриминационом закону Румуније, жалба или представка се може поднети у року од годну дана од дана када је почињена дискриминација или од дана када је особа постала свесна да је била дискриминисана (члан 20, став 1). Ипак, важно је да се жалба поднесе убрзо након почињеног дискриминаторног акта, како се не би изгубили докази и искази који су релевантни за утврђивање дискриминације. Подносилац жалбе може

<sup>600</sup> Equinet, National Council for Combating Discrimination – Romania, *op.cit.*, p. 4.

<sup>601</sup> Опширније, вид. CNCD, CE TREBUIE SA CONTINA O PETITIE? Доступно на: [http://www.cncd.org.ro/new/o\\_petitie/](http://www.cncd.org.ro/new/o_petitie/), 26. фебруар 2016.

захтевати да суд отклони последице дискриминаторног акта и да успостави ситуацију пре него што се догодила дискриминација. Након подношења жалбе Управни одбор врши анализу случаја, која укључује посебне мере и истрагу од стране стручног особља Националног савета за борбу против дискриминације, ради утврђивање дискриминације. У циљу доношења правдене одлуке, Управни одбор може захтевати додатне информације и саслушања подносиоца захтева и особе која је оптужена за дискриминацију у просторијама за саслушање. У складу са одредбама обрнутог терета доказивања, подносилац захтева има обавезу да докаже постојање чињеница из којих се може установити да је била почињена директна или индиректна дискриминација, док оптужена странка има обавезу да докаже да наводи подносиоца захтева не представљају дискриминацију. Испред Управног одбора могу бити приложени било какви докази, укључујући аудио/видео снимке и статистичке податке. Крајњи рок за доношење одлуке је 90 дана од дана упућивања жалбе Националном савету за борбу против дискриминације. Управни одбор доноси одлуку у писаној форми у складу са чланом 20, став 7 Антидискриминационог закона Румуније. У року од 15 дана од дана када је одлука донета на састанку Управног одбора обавештавају се подносилац захтева и странка која је оптужена за дискриминацију. У року од 15 дана од дана пријема одлуке, ако странке нису задовољне одлуком Управног одбора могу покренути судски поступак пред надлежним управним судом, у складу са законом (члан 20, став 9). Судски поступак је бесплатан за обе странке.<sup>602</sup>

#### **5.2.2.2. Национална агенција за једнаке могућности између жена и мушкараца**

Две године након усвајања Закона о једнаким могућностима и једнаком третману између жена и мушкараца од 8. маја 2002. године, у Румунији је успостављено ново политичко административно тело за родну једнакост, Национална агенција за једнаке могућности између жена и мушкараца. Агенција је била успостављена без директног континуитета машинерије родне равноправности успостављене пекиншким таласом и постала је главни актер

<sup>602</sup> Опширније, вид. CNCD, CE SE INTAMPLA DUPA DEPUNEREA PETITIEI? Доступно на: [http://www.cncd.org.ro/new/dupa\\_depunere/](http://www.cncd.org.ro/new/dupa_depunere/), 26. фебруар 2016.

политике родне равноправности. Највећи утицај на институционални прогрес је имало приступање ЕУ. Главна подршка ЕУ је долазила путем ФАХРЕ (*FAHRE*) пројекта у којем је шпанска машинерија родне равноправности била саветодавна страна румунске институције. Агенција је наставила промишљену родну стратегију у оквиру које је успоставила канцеларије на локалном нивоу и редовне састанке са цивилним друштвом. Пракса је показала да је то од кључног значаја за развој осетљивости вишеструке дискриминације и интерсекционално разумевање питања равноправности.<sup>603</sup>

Национална агенција за једнаке могућности између жена и мушкараца је део Министарства за рад, породична питања, социјалну заштиту и старих лица. Од 2005. године Агенција развија програме за обуку о родној равноправности, иако резултати показују да има мали број тренера и организација за обуку на *ad hoc* основи. Због недавне економске кризе Агенција је била распуштена 2010. године. Уместо ње, у истом министарству, је било успостављено Одељење за једнаке могућности између жена и мушкараца.<sup>604</sup> Међутим, на пленарној седници од 9. септембра 2015. године Представнички дом је усвојио Нацрт закона о једнаким могућностима и једнаком третману између жена и мушкараца, којим је поново успостављена Национална агенција за једнаке могућности између жена и мушкараца, која ће бити задужена за спровођење једнаке могућности и једнак третман законодавства и праћење спровођења закона. Усвојени Нацрт закона мења и допуњује Закон 202/2002 о једнаким могућностима и једнаком третману између жена и мушкараца у циљу укидања свих облика дискриминације по родној линији из свих румунских политика и националних програма. Главне модификације Закона тичу се поновног успостављања Националне агенције за једнаке могућности између жена и мушкараца, као специјализовано тело у државној управи под надлежношћу Министарства за рад, породична питања, социјалну заштиту и старих лица. Организација и функционисање Агенције

---

<sup>603</sup> А. Krizsan, H. Skjeie, J. Squires, *loc.cit.*

<sup>604</sup> EIGE, Study on gender training in the European Union: mapping, research and stakeholders' engagement (2012–13), Romania. Доступно на: [http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/study\\_on\\_gender\\_training\\_in\\_the\\_eu\\_mapping\\_research\\_and\\_stakeholders\\_engagement\\_-\\_romania\\_-\\_country\\_profile.pdf](http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/study_on_gender_training_in_the_eu_mapping_research_and_stakeholders_engagement_-_romania_-_country_profile.pdf), 26. фебруар 2016.

регулише се уз реорганизацију Националне комисије за једнаке могућности између жена и мушкараца и њеног локалног састава.<sup>605</sup>

Румунско специјализовано антидискриминационо тело и политичко административно тело родне једнакости заступају различите стратегије једнакости, једно се фокусира на једнак третман свих облика дискриминације, док је друго фокусирано на родне неједнакости дуж линије родног мејнстриминга. Иако се оба тела могу сматрати комплементарним, често се налазе у такмичарском простору због ресурса и веће видљивости.<sup>606</sup>

### 5.2.2.3. Народни правобранитељ Румуније (Омбудсман)

Народни правобранитељ је једна од нових институција Румуније која је, заједно са Уставним судом, створена Уставом из 1991. године. Ова институција под називом „Омбудсман“ постоји у више од сто земаља у свету. Румунска оснивачка Скупштина је изабрала назив „Народни правобранитељ“, а институција је успостављена у марту 1997. године, са мандатом да штити права и слободе грађана од незаконитог или увредљивог мешања јавних власти. Иако у неким земљама институција Омбудсмана има посебну надлежност која обухвата специфичну област заштите (нпр. Омбудсман за заштиту деце, Омбудсман за равноправност и борбу против дискриминације, Омбудсман за особе са инвалидитетом, Омбудсман за борбу против дискриминације на етничкој основи итд.), Народни правобранитељ Румуније је институција опште надлежности која има за циљ заштиту праву и слобода појединаца у њиховим односима са државним органима. Поред решавања спорова између појединаца и државних органа, Народни правобранитељ је, *inter alia*, одговоран за разматрање питања која се односе на националне мањине, верске култове, правду и полицију.<sup>607</sup> Сходно томе, институција Омбудсмана Румуније покрива сва питања која проистичу из злоупотреба у администрацији.

<sup>605</sup> NINEOCLOCK, Chamber passes draft law concerning equal opportunity, equal treatment of men and women (2015). Доступно на: <http://www.nineoclock.ro/chamber-passes-draft-law-concerning-equal-opportunity-equal-treatment-of-men-and-women/>, 26. фебруар 2016.

<sup>606</sup> A. Krizsan, H. Skjeie, J. Squires, *op.cit.*, p 193.

<sup>607</sup> ECRI, REPORT ON ROMANIA (fourth monitoring cycle), *op.cit.*, p. 25.

Народни правобранитељ Румуније је аутономни државни орган, независан од било ког државног органа, који своје обавезе у области заштите права и слобода појединаца у њиховим односима са државним органима остварује на неколико начина: а) прима петиције/жалбе; б) покреће активности у вези са уставним споровима (формулише своја гледишта на захтев Уставног суда, може да обавести Уставни суд о неуставности закона пре њиховог објављивања, доноси директно пред Уставним судом изузетак од неуставности закона и уредби); в) покреће активности у вези са управним споровима према Закону о управним споровима; г) промовише жалбу у интересу закона испред Врховног суда касације и правде у вези са правним питањима која су другачије решена пред судовима, неопозивим судским одлукама; д) представља извештаје Представничком дому и Сенату, годишње или на захтев, који могу да садрже препоруке за измену закона или друге мере које штите права и слободе грађана; њ) представља извештаје председницима Представничког дома и Сената, или у појединим случајевима премијеру, ако током своје истраге наиђе на празнине у законодавству или на озбиљне случајеве корупције или кршења закона; е) може да буде консултован од стране предлагача закона и уредби који се односе на права и слободе грађана предвиђеним Уставом, пактовима и другим међународним уговорима у вези са основним људским правима чија је уговорна странка Румунија.

Народни правобранитељ своје дужности обавља *ex officio* (по службеној дужности) и на захтев; а) физичких лица/појединаца без обзира на њихово држављанство, узраст, пол, политичку припадност или верска уверења; б) предузећа; в) удружења; г) и других правних лица.<sup>608</sup> Последње три категорије (предузећа, удружења и друга правна лица) су укључене у систем подношења притужби изменом и допуном Закона 35/1997 о организацији и функционисању Омбудсмана, што представља важан корак ка унапређењу институције. С друге стране, успон економске кризе изазвао је смањење буџета не само институције Омбудсмана, већ и свих других институција. Поред финансијских, Омбудсману недостају и људски ресурси у циљу ефикасног остваривања надлежности из

---

<sup>608</sup> Romanian Ombudsman, Competences of the People's Advocate. Доступно на: [http://www.avp.ro/index.php?option=com\\_content&view=article&id=81&Itemid=66&lang=en](http://www.avp.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=66&lang=en), 26. фебруар 2016.

његовог домена. Досадашња пракса је показала да су сви органи Румуније, осим Парламента, којима је Народни правобранитељ упутио препоруке позитивно одговорили на захтев браниоца људских права. Имајући то у виду, ЕКРИ је у свом четвртном извештају о Румунији препоручила румунским властима да обезбеде могућност да Канцеларија Народног правобранитеља, по службеној дужности, даје савете Парламенту по питањима расизма и расне дискриминације. Осим тога Народни правобранитељ треба да предузме одлучну акцију против државних органа када сумња да су учињене озбиљне повреде људских права, а нарочито када се такве повреде односе на расну дискриминацију.<sup>609</sup>

Иако је у већини европских земаља успостављена институција Омбудсмана за децу, Румунија нема независну институцију за права детета. Ипак Румунија је предузела одређене кораке у том правцу, предлагањем измена и допуна Закона 35/1997 о организацији и функционисању Омбудсмана, у циљу успостављања Омбудсмана за децу у оквиру опште институције Омбудсмана. Међутим, Парламент је одбио законски предлог 2012. године (годину дана након његовог подношења), уз образложење да ће таква институција створити позитивну дискриминације деце у поређењу са другим угроженим категоријама људи и да ће иста довести до кршења Устава земље.<sup>610</sup>

#### 5.2.2.4. Одељење за међуетничке односе

Одељење за међуетничке односе је орган централне јавне администрације који је подређен премијеру и координисан од стране министра за координацију Генералног секретаријата Владе. Структура и главне атрибуције Одељења су утврђене владином Резолуцијом 749/2003. На челу Одељења налази се државни секретар који врши надзор над његовим активностима. Одељење за међуетничке односе има за циљ промоцију етничке разноликости Румуније кроз консолидацију и ширење подршке мултикултурном друштву. У том циљу Одељење иницира и развија програме за промоцију права националних мањина, унапређење система

<sup>609</sup> ECRI, REPORT ON ROMANIA (fourth monitoring cycle), *op.cit.*, pp. 25-26.

<sup>610</sup> Save the Children Romania (Organizatia Salvați Copiii), *Developments of the Rights of the Child in Romania*, Submission by Save the Children Romania related to Romania for the Universal Periodic Review 15th session, 2012, p. 1. Доступно на: [http://salvaticopiii.ro/upload/p0002000200000005\\_Save%20the%20Children%20Romania%20\\_%20UPR%20submission%202012.pdf](http://salvaticopiii.ro/upload/p0002000200000005_Save%20the%20Children%20Romania%20_%20UPR%20submission%202012.pdf), 26. фебруар 2016.

заштите националних мањина, као и стратегије за борбу против расизма и ксенофобије. Одељење такође ради на унапређењу међународне сарадње и развоју образовних, омладинских и културних активности. Осим тога, Одељење одобрава техничку и финансијску помоћ организацијама које раде у овој области, а посебно члановима Савета националних мањина (саветодавно тело Владе координисано од стране генералног секретара Владе).<sup>611</sup>

У периоду од 1997-2000. године званични орган Румуније задужен за питања мањина је било Одељење за заштиту националних мањина. Одељење је било одговорно да формулише политику Владе о етничким мањинама и да припрема и врши надзор над имплементацијом законских одредаба и јавних политика у циљу заштите националних мањина. На челу Одељења је био министар који је директно подносио извештаје председнику Владе. У оквиру Одељења била је успостављена Национална служба за друштвену интеграцију Рома, која је била одговорна за развој и имплементацију националне стратегије заштите Рома. Међутим, владином одлуком 13/2001 независно Одељење за заштиту националних мањина трансформисано је у Одељење за међуетничке односе, у оквиру Министарства за јавно информисање. Овим владиним потезом дошло је до снижавања његовог статуса. Док је на челу Одељења за заштиту националних мањина био министар који је директно подносио извештаје председнику Владе, на челу Одељења за међуетничке односе налази се државни секретар. Иако је министар за јавно информисање изјавио да ће Одељење за међуетничке односе преузети претходне активности Одељења за заштиту националних мањина, многе невладине организације су критиковале нови развој догађаја, сматрајући да је такав потез Владе сигнал смањења значаја који се придаје питањима мањина.<sup>612</sup>

### 5.2.3. Судска пракса и рањиве друштвене групе

Румунија, као и Бугарска, има највећи проблем са дискриминацијом Рома. Према последњем званичном попису становништва из 2011. године, званични

<sup>611</sup> NINEOCLOCK, Government of Romania, Departament for interethnic relations, 2004. Доступно на: [http://www.dri.gov.ro/driold/documents/noc\\_en\\_mai2004.pdf](http://www.dri.gov.ro/driold/documents/noc_en_mai2004.pdf), 26. фебруар 2016.

<sup>612</sup> OPEN SOCIETY INSTITUTE, Minority Protection in Romania, 2001, pp. 421-422. Доступно на: <http://miris.eurac.edu/mugs2/do/blob.pdf?type=pdf&serial=1004694910825>, 26. фебруар 2016.

број ромске популације у Румунији износи 600.000, док незваничне процене говоре да је број Рома много већи (око 1.85 милиона). Иако су румунске власти предузеле позитивне мере у циљу јачања борбе против предрасуда, а нарочито према Ромима, укључујући запошљавање ромских медијатора у областима образовања и здравства, као и програме за подршку образовања како би се помогло социјално и економски угроженим категоријама,<sup>613</sup> Роми су и даље жртве систематске дискриминације. Јавни службеници још увек користе дискриминаторске и стигматизујуће изјаве против Рома, које су заступљене како у политичком дискурсу, тако и у штампи, електронским медијима и на интернету. У фебруару 2014. године, румунски председник Трајан Басесцу је, по други пут, био кажњен од стране Националног савета за борбу против дискриминације. Наиме, током званичне посете Словенији, у новембру 2010. године, он је изјавио да „*међу Ромима номад, врло мало желе да раде, а многи од њих, традиционално, живе од онога што украду.*“ Након изјаве председника, румунска невладина организација за заштиту и промоцију права Рома у Румунији, Романи КРИС (*Romani CRISS*), је поднела жалбу Националном савету за борбу против дискриминације, која је била одбијена ради недостатка територијалне надлежности, јер је изјава била дата на словеначкој територији. Разматрајући жалбу организације Романи КРИС, Апелациони суд у Букурешту је донео одлуку у којој је навео да је Национални савет за борбу против дискриминације требао узети у обзир чињеницу да су последице изјаве наступиле на румунској територији и да није требао одбити жалбу због недостатка надлежности. Одлука Апелационог суда је била обжалена од стране Националног савета за борбу против дискриминације пред Врховним судом касације и правде, који је 21. јануара 2014. године одбио жалбу и потврдио одлуку Апелационог суда. У складу са одлуком Врховног суда, Национални савет за борбу против дискриминације је издао саопштење, 10. фебруара 2014. године, да је поново размотрио притужбу организације Романи КРИС, као што је суд захтевао, и утврдио новчану казну у износу од приближно 134 евра против румунског председника. Ово је први случај у којем је била изречена казна председнику државе.<sup>614</sup> У циљу ефикасне борбе против расизма и дискриминације

---

<sup>613</sup> ECRI, REPORT ON ROMANIA (fourth monitoring cycle), *op.cit.*, p. 9.

<sup>614</sup> European Commission, *European Anti-discrimination Law Review: The European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field*, *op.cit.*, pp. 83-84.



потребно је да власти побољшају механизам ефикасног санкционисања политичара и политичких странака које промовишу расизам и дискриминацију.

У јулу 2014. године Апелациони суд у Клуж-Напоки (*Cluj-Napoca*) је утврдио да румунска Влада није успела да спроведе мере обећане у светлу напада на ромске заједнице у Хадарени (*Hădăreni*), укључујући развојне пројекте заједнице за побољшање услова живота и међуетничких односа. Догађаји у Хадарени укључују око тридесетак инцидената групног насиља против ромских заједница широм Румуније у раним 1990-тим годинама. У септембру 2013. године Врховни суд касације и правде је потврдио одлуку Националног савета за борбу против дискриминације из 2011. године да бетонски зид подигнут у Баја Маре (*Baia Mare*), са циљем да одвоји блокове кућа у којима живе Роми од остатка насеља, представља дискриминацију.<sup>615</sup>

Као резултат неадекватног законодавства за забрану принудних исељења, Роми у Румунији су принуђени да се селе и да живе на маргинама друштва, најчешће у неадекватним условима, или у најгорем случају остају бескућници. У септембру 2013. године стотинак људи, од којих 55 деце, су остали без крова над главом, у тешким временским условима, након рушења њихових домова, по наређењу локалних власти. Имајући то у виду, Комитет УН-а за економска, социјална и култура права је позвао Владу да осигура приступ адекватном становању за угрожене и маргинализоване групе, укључујући Роме, и да измени законодавство како би забранила принудна исељења.<sup>616</sup>

Једна од главних препрека за реализацију Стратегије интеграције Рома је лоша расподела средстава из националног буџета и неефикасна координација између министарстава. Други разлог за забринутост је сегрегација и дискриминација ромских ученика у образовању и велики број Рома који немају лична документа или извод из матичне књиге рођених. Осим тога у Румунији нису предузети адекватни кораци за осигуравање поштовања принципа

---

<sup>615</sup> Amnesty International Report 2014/15, *op.cit.*, p. 303.

<sup>616</sup> *Ibid.*

недискриминације од стране полиције и истраживање разлога због којих нису поднете никакве притужбе против полицијских службеника.<sup>617</sup>

Поред Рома, жртве дискриминације у Румунији су жене, деца, особе са инвалидитетом, националне мањине и ЛГБТИ популација. Према наводима неколико међународних и румунских невладиних организација, у Румунији и даље постоје препреке које онемогућавају женама приступ правним службама абортуса, укључујући обавезно или пристрасно саветовање, приговор савести од стране лекара и ограничене информације о услугама абортуса.<sup>618</sup>

Деца и особе са инвалидитетом и даље су изоловане од друштва у све већем броју институција где се често суочавају са нехуманом и понижавајућем поступању, а у неким случајевима и намерном злоупотребом. Комесар за људска права сматра да деинституционализација треба постати приоритет у Румунији, заједно са ефективним истрагама свих навода о злостављању. Иако је у Румунији укинута казна затвора за малолетнике, деца су и даље присутна у затворима или у условима налик затвору. У том контексту, он сматра да је неопходно успостављање ефикасног националног механизма за превенцију тортуре. Власти такође морају ојачати своје напоре за спречавање процеса напуштања деце и дугогодишњег феномена деце са улице. За то су потребне мере којима би се осигурала реинтеграција деце у својим породицама или у алтернативним домовима у најбољем интересу детета.<sup>619</sup> Такође, потребно је преиспитивање домаћег законодавства у вези са признавањем права особа са инвалидитетом да уживају пословну способност на једнаким основама са другима у свим аспектима живота, као и побољшање приступа редовном образовању за деце са сметњама у развоју кроз приоритетну промоцију инклузивног образовања.<sup>620</sup>

Особе са инвалидитетом и даље су жртве ограниченог приступа јавним услугама. То је потврдила пракса Националог савета за борбу против дискриминације, који је по службеној дужности покренуо истрагу о доступности

<sup>617</sup> ECRI, REPORT ON ROMANIA (fourth monitoring cycle), *loc.cit.*

<sup>618</sup> Amnesty International Report 2014/15, *op.cit.*, p. 304.

<sup>619</sup> Commissioner for Human Rights, REPORT ON VISIT TO ROMANIA, Strasbourg 2014.

<sup>620</sup> Опширније, вид. Commissioner for Human Rights, REPORT BY NILS MUIŽNIEKS COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS OF THE COUNCIL OF EUROPE FOLLOWING HIS VISIT TO ROMANIA FROM 31 MARCH TO 4 APRIL 2014, Strasbourg 2014.

јавног превоза у већим општинама Румуније, као и у Националној агенцији за исплате и социјалну инспекцију. Позивајући се на антидискриминационо законодавство, Конвенцију УН-а о правима особа са инвалидитетом, посебно законодавство у погледу права особа са инвалидитетом и директиве ЕУ, Национални савет за борбу против дискриминације је утврдио да неуспех власти да осигурају доступност јавног превоза за особе са инвалидитетом у 39 општина представља директну дискриминацију, јер је на тај начин био ограничен приступ услугама и повређено право достојанство појединаца.<sup>621</sup> На основу таквих налаза, Национални савет за борбу против дискриминације је утврдио санкције у новчаном износу од приближно 227 до 454 евра против председника 39 општина, укључујући градоначелника Букурешта. Санкције су биле изречене лично против председника општина, сагласно Закону 448/2006 који предвиђа персоналну обавезу председника општине да осигура доступност свих грађана јавном превозу. Национални савет за борбу против дискриминације је утврдио новчану казну и Националној агенцији за исплате и социјалну инспекцију у износу од приближно 1.135 евра, јер је Агенција имала законску обавезу да врши надзор над законским одредбама које осигуравају да је локални превоз доступан особама са инвалидитетом. Поред новчаних казни, Национални савет за борбу против дискриминације је издао препоруке за све председнике општина да изврше преглед својих уговора о јавном превозу и да наставе само оне уговоре које осигуравају приступ особа са физичким инвалидитетом и да објаве кратак извештај о случају у новинама. Надлежно специјализовано тело Румуније за промоцију једнакости такође је саопштило своју намеру да ће вршити надзор над имплементацијом препорука у наредних шест месеци. Одлука тела је била једноглана и била је обжалена пред Апелационим судом Румуније од стране неколико председника општина и Агенције за исплате и социјалну инспекцију.<sup>622</sup>

Што се тиче права ЛГБТИ особа, у јуну 2013. године парламентарна Комисија за ревизију Устава је усвојила амандман о уклањању сексуалне оријентације (заштићеног основа дискриминације) из уставних одредби. У другом

---

<sup>621</sup> Вид. Одлука Националног савета за борбу против дискриминације бр. 251 од 30. априла 2014. године.

<sup>622</sup> European Commission, *European Anti-discrimination Law Review: The European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field*, op.cit., p. 84

кругу гласања Комисија је одбацила амандман који је заправо предлагао промену дефиниције „породице“ у смислу „слободног пристанка на брак између мушкарца и жене“, уместо „слободног пристанка на брак између супружника.“<sup>623</sup>

Иако је Румунија од 2006. године постигла напредак и у области заштите права националних мањина, укључујући усвајање Закона о верским слободама и општем режиму вероисповести, који је ступио на снагу 2007. године, и успостављање Саветодавног савета цркава и верских заједница у циљу спречавања сукоба између различитих религија, верске заједнице у Румунији и даље се суочавају са тешкоћама у погледу добијања званичног признања вероисповести или регистрације верског удружења. Закон о статусу националних мањина још увек није усвојен.<sup>624</sup> Законодавни процес Нацрт Закона о статусу националних мањина и даље је у току у Представничком дому. Сагласно четвртом извештају Румуније о имплементацији Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, од 1. фебруара 2016. године, власти су навеле да се законске одредбе којима се регулише режим удружења и фондација примењују и у вези са регистрацијом организација националних мањина и да не постоје никакве препреке за укључивање организација националних мањина у јавни живот земље.<sup>625</sup>

---

<sup>623</sup> Amnesty International Report 2014/15, *op.cit.*, p. 304.

<sup>624</sup> Мађарска заједница је најбројнија национална/етничка мањина у Румунији и представља 6% становништва. То је једина национална/етничка мањина која је представљена од стране Демократског савеза Мађара у оба дома парламента. Када су у питању односи између већинског и мањинског становништва ЕКРИ је, у свом четвртом извештају о Румунији, напоменула да су два питања у сржи растућих тензија између већинског и мањинског становништва. Прво питање обухвата уставну и административну реформу која има за циљ да реорганизује округе у осам административних региона. ЕКРИ је дошла до сазнања да мађарска мањина страхује да ће таква реформа развојити њихову заступљеност у новим регионима која се неће поклопити са културним „границама.“ Друго питање се односи на растућу потражњу округа Ковасна и Харгита за већу регионалну аутономију, што су државни органи повремено тумачили као жељу за отцепљењем од Румуније. Ова два питања се налазе иза инцидента који су у Румунији изазвали сензационалну медијску пажњу и заоштрили тензије између Румуније, Мађарске и мађарске мањине која живи у Румунији. Стога, ЕКРИ препоручује властима да умире тензије између већинског становништва и националних мањина, негују климу толеранције и предузму акције против расистичког дискурса. ЕКРИ такође препоручује властима да осигурају примену принципа једнаког третмана у погледу приказивања и употребе националних и регионалних симбола и да исправе било каква кршења истог. Опширније, вид. ECRI REPORT ON ROMANIA (fourth monitoring cycle), *op.cit.*, pp. 44-45.

<sup>625</sup> Council of Europe, *FOURTH REPORT SUBMITTED BY ROMANIA PURSUANT TO ARTICLE 25, PARAGRAPH 2 OF THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES*, Strasbourg 2016, p. 11.

У складу са препорукама релевантних међународних и европских институција, независних тела и невладиних организација који су активни у домену заштите људских права румунске власти треба да ојачају своје напоре и предузму даље кораке у свим областима у којима су утврђени недостаци како би се омогућила адекватна примена принципа једнаког третмана и забране дискриминације.

### **5.3. ХРВАТСКА**

#### **5.3.1. Правни оквир**

##### **5.3.1.1. Устав Републике Хрватске**

Начела једнакости и забране дискриминације заузимају значајно место у нормативно-правном оквиру Републике Хрватске, почевши од врха хиерархијски постављених правних аката – Устава Републике Хрватске. То значи да је забрана дискриминације уставна категорија у земљи. Нови Устав Републике Хрватске из 1990. године (измењен и допуњен) садржи више клаузула о недискриминацији и уврстава слободу, једнакост, националну равноправност и равноправност полова међу највишим вредностима уставног поретка (члан 3). Из ове уставне одредбе произилази да највиши прави акт Хрватске користи изразе „једнакост“ и „равноправност“ које истовремено уврстава међу темељним вредностима уставног поретка. Израз „равноправност“ везује се за два облика недискриминације, односно забрањених основа дискриминације - национална равноправност и равноправност полова. Будући да су национална равноправност и равноправност полова темељне вредности уставног поретка Хрватске, произилази да Устав придаје посебну важност забрани дискриминације на основу пола и припадности националној мањини.<sup>626</sup>

Устав садржи општу одредбу о забрани дискриминације, наводећи да „свако у Републици Хрватској има права и слободе независно од његове расе, боје коже, пола, језика, вере, политичког или другог уверења, националог или социјалног порекла, имовине, рођења, образовања, друштвеног полжаја или других особина (члан 14, став 1). Из израза „независно од расе, боје коже, пола

<sup>626</sup> Т. Šimonović Einwalter, А. Petričušić, *op.cit.*, стр. 26.

итд.“ произилази да општа уставна одредба Хрватске о недискриминацији у суштини осликава забрану дискриминације према члану 14 Европске конвенције о људским правима, за разлику од Директиве ЕУ 2000/43/ЕЗ која изричито забрањује дискриминацију на основу расног или етничког порекла.<sup>627</sup> Сагласно члану 14, став 2 Устава сви су пред законом једнаки (члан 14). Ова одредба има ширу примену која, између осталог, укључује и припаднике националних мањина. Уставна гаранција равноправности националних мањина издвојена је у посебном члану 15, чиме се потврђује истакнуто место забране дискриминације на основу припадности националној мањини. Сагласно Уставу припадници свих националних мањина су равноправни са грађанима хрватске народности и имају право на остваривање националних права у складу са демократским нормама Организације УН-а и земаља слободног света.<sup>628</sup> Равноправност и заштита националних мањина уређује се уставним законом који се доноси у поступку за доношење органских закона. Законом се може, поред општег бирачког права, припадницима националних мањина осигурати посебно право да бирају своје заступнике у Хрватски сабор (парламент). Устав такође јемчи свим припадницима националних мањина слободу изражавања националне припадности, слободно служење својим језиком и писмом и културну аутономију (члан 15).

Устав изричито наводи околности под којима поједине слободе и права гарантована Уставом могу бити ограничена. Обим таквих ограничења мора бити адекватан природи претњи и не може довести до неједнакости грађана на основу расе, боје коже, пола, језика, вере, националног или социјалног порекла. Устав такође предвиђа да се чак и у случајевима непосредне опасности за опстанак државе не може ограничити примена одредби Устава о праву на живот, забрани мучења, суровог или понижавајућег поступања или кажњавања, о правној одређености кажњивих дела и казни, те о слободи мисли, савести и вероисповести (члан 17). Уставом је забрањено и кажњиво свако позивање или подстицање на рат или употребу насиља, на националну, расну или верску мржњу или било који облик нетолеранције (члан 39). Устав јемчи слободу мишљења и изражавања мисли (члан 38, став 1) и забрањује цензуру, наводећи да новинари имају право на

---

<sup>627</sup> *Ibid.*, стр. 27.

<sup>628</sup> Опширније, вид. Преамбула Устава Републике Хрватске (1990).

слободу извештавања и приступ информацији (члан 38, став 3). Устав такође посвећује пажњу принципу једнакости у области рада и радних односа. Сагласно члану 55, став 2 Устава „свако слободно бира позив и запослење и свакоме је под једнаким условима доступно свако радно место и дужност.“<sup>629</sup>

Хрватска је у децембру 2013. године изменила и допунила Устав како би забранила истополне бракове, након референдума одржаног 1. децембра 2013. године. Референдум је одржан на основу одлуке о расписивању државног референдума класа: 014-01 / 13-01 / 03 од 8. новембра 2013. године („Народне новине“ број 134 од 9. новембра 2013. године ), којом је хрватски Сабор расписао државни референдум ради доношења одлуке о референдумском питању заснованом на захтеву за расписивање државног референдума грађанске иницијативе „У име обитељи“ да се промени Устав Републике Хрватске, на начин да се у њему унесе дефиниција брака као животне заједнице жене и мушкарца.“ Већином гласова бирача који су приступили референдуму донета је одлука да се у Устав Републике Хрватске унесе поменута одредба.

### 5.3.1.2. Закон о сузбијању дискриминације

Иако је Хрватска пре усвајања Закона о сузбијању дискриминације имала снажне законске одредбе о недискриминацији (нпр. Уставни закон о правима националних мањина, Закон о раду, Закон о равноправности полова, Закон о истополним заједницама, Закон о државним службеницима, Казнени закон итд.) детаљни правни оквир за сузбијање свих облика дискриминације успостављен је усвајањем Закона о сузбијању дискриминације, на седници Хрватског сабора од 9. јула 2008. године.<sup>630</sup> Закон је ступио на снагу 1. јануара 2009. године, а у октобру 2010. године претрпео је прве измене и допуне. На тај начин Хрватска је добила јединствени, свеобухватни и кровни антидискриминациони закон који забрањује све облике дискриминације свих физичких и правних лица на основу бројних дискриминацијских основа у готово свим областима живота. Пре усвајања овог Закона, поред опште уставне одредбе којом се гарантују једнака права и слободе

<sup>629</sup> Устав Републике Хрватске, *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak, promjena Ustava Republike Hrvatske, *Narodne novine* br. 76/2010; br. 85/2010 – pročišćeni tekst.

<sup>630</sup> Закон о сузбијању дискриминације, *Narodne novine*, br. 85/2008; br. 112/12.

независно од основа заштићених Уставом, поједине одредбе о недискриминацији су биле разврстане у читавом низу закона. Овим одредбама је била забрањена директна и индиректна дискриминација, узнемиравање и сексуално узнемиравање и била је предвиђена обавеза пребацивања терета доказивања, али само у односу на пол у различитим областима живота, према Закону о равноправности полова, и у односу на различите основе дискриминације, али искључиво у области рада, према Закону о раду. Ове одредбе су биле уграђене у оба закона у циљу хармонизације хрватског законодавства са законодавством ЕУ. Међутим, упркос постигнутом напретку недостајала је одредба о пребацивању терета доказивања у судском поступку у случајевима директне дискриминације на основу етничке припадности/припадности националној мањини у приступу добрима и услугама.<sup>631</sup> Усвајањем Закона о сузбијању дискриминације постигнут је значајан напредак у том погледу и у многим другим областима које нису биле регулисане постојећим прописима.

Једна од најзначајних новина коју уводи Закон о сузбијању дискриминације је детаљно регулисање поступка пред судом у случајевима дискриминације, могућност мешања заинтересованих страна у поступку поводом тужбе ради дискриминације и могућност подношења групних тужби у случајевима дискриминације већег броја особа. Закон такође регулише институционални оквир за борбу против дискриминације и укључује прекршајне одредбе за одређене облике дискриминације, виктимизацију и за ускраћивање давања свих података и тражених документа везаних уз дискриминацију на захтев Пучког правобранитеља (Омбудсман) или посебних правобранитеља.<sup>632</sup>

Закон о сузбијању дискриминације следи пример европских трендова стварања кровног антидискриминационог закона и преузима европске стандарде које су постављене у директивама ЕУ о једнаком третману: Директива Савета 2000/78/ЕЗ (Директива о једнакости у запошљавању), Директива Савета 2000/43/ЕЗ (Директива о расној једнакости), Директива Савета ЕУ 2004/113/ЕЗ о примени принципа једнаког третмана жена и мушкараца у погледу доступности и

---

<sup>631</sup> Т. Šimonović Einwalter, А. Petričušić, *op.cit.*, стр. 29-30

<sup>632</sup> *Ibid.*



испоруке добара и услуга и Директива 2006/54/ЕЗ Европског парламента и Савета ЕУ о примени принципа једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у питањима запошљавања и занимања.

У најопштијем смислу речи, Законом о сузбијању дискриминације осигурава се заштита и промоција једнакости као највише вредности уставног поретка Републике Хрватске, стварају се претпоставке за остваривање једнаких могућности и уређује се заштита од дискриминације на основу расе или етничке припадности или боје коже, пола, језика, вере, политичког или другог уверења, националног или социјалног порекла, имовног стања, чланства у синдикату, образовања, друштвеног положаја, брачног или породичног статуса, узраста, здравственог стања, инвалидитета, генетског наслеђа, родног идентитета, изражавања или сексуалне оријентације (члан 1, став 1). Из ове одредбе произилази да је листа дискриминацијских основа који су таксативно наведени у Закону затворена. То значи да особа која сматра да је дискриминасана по неком другом основу ван делокруга Закона о сузбијању дискриминације неће моћи уживати правну заштиту. С друге стране, иако Закон изричито не наводи „припадност националној мањини“ то не значи да су мањине изузете из делокруга овог Закона. С обзиром да су наведене основе „етничка припадност“ и „национално порекло“, заштита националих мањина осигурава се забраном дискриминације на основу етничке припадности и националног порекла. Упркос затвореној листи дискриминацијских основа, Закон о сузбијању дискриминације обухвата све основе дискриминације које су предвиђене директивама ЕУ, укључујући и основе ван делокруга директива, као што су имовно стање, генетско наслеђе, образовање итд.

Дискриминација у смислу овог Закона подразумева стављање у неповољнији положај било које особе на основу заштићених основа из става 1 члана 1, као и особе повезане с њом родбинским или другим везама (члан 1, став 2). Из ове последње одредбе произилази да Закон о сузбијању дискриминације забрањује дискриминацију на основу повезивања која постоји у ситуацијама када жртва дискриминације не мора да има неку од карактеристика наведених у члану 1, став 1 Закона, већ је потребно да буде повезана родбинским или другим везама

са особом која је била стављена у неповољнији положај на основу заштићених основа из члана 1, став 1. Закон предвиђа још једну ситуацију, наводећи да се дискриминацијом сматра и стављање неке особе у неповољнији положај на основу погрешне представе о постојању основе за дискриминацију из члана 1, став 1 овог Закона.

Уопштено говорећи да би се утврдила дискриминација према Закону о сузбијању дискриминације потребно је постојање одређеног дискриминаторног поступања на основу неког од заштићених основа из члана 1, став 1, осим ако је у питању поступање тј. стављање у неповољнији положај које се не сматра дискриминацијом у смислу овог Закона (члан 9, став 2). Неки изузеци од начела забране дискриминације, који су детаљно и широко наведени у члану 9, став 2 Закона, укључују мере позитивне акције. Закон изричито наводи да све изузетке од начела забране дискриминације које су изричито наведене у члану 9, став 2 Закона треба тумачити сразмерно легитимном циљу и сврси због којих су одређене (члан 9, став 3). Ови стандарди су преузети из европског права тј. европских директива о једнаком третману.<sup>633</sup>

Делокруг примене Закона о сузбијању дискриминације обухвата поступање свих државних тела, тела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе, правна лица са јавним овлашћењима и поступање свих правних и физичких лица, а нарочито у областима: а) рада и радних услова, могућности обављања самосталне или несамосталне делатности, укључујући критеријуме за одабир и услове при запошљавању и напредовању, приступ свим врстама професионалног усмеравања, стручног оспособљавања и усавршавања и преквалификације; б) образовања, науке и спорта; в) социјалне сигурности, укључујући и област социјалне заштите, пензијско и здравствено осигурање и осигурање у случају незапослености; г) здравствене заштите; д) правосуђа и управе; ђ) становања; е) јавног информисања и медија; ж) приступа добрима и услугама и пружању истих; з) чланства и деловања у синдикатима, организацијама цивилног друштва; политичким странкама или било којим другим организацијама; и) учешћа у културном и уметничком стваралаштву (члан 8).

<sup>633</sup> Snježana Vasiljević, Brislav Balen, „Zakon o suzbijanju diskriminacije u svjetlu evropskog prava: sadržaj i sankcije”, *Policija i Sigurnost, Zagreb*, 2/2009, стр. 216.

У складу са европским стандардима о пребацивању терета доказивања Закон о сузбијању дискриминације садржи одредбу која наводи да „странка у судском или другом поступку која тврди да је повређено њено право на једнако поступање према одредбама овог Закона има обавезу учинити вероватним да је дошло до дискриминације, док терет доказивања да није било дискриминације лежи на противној страни“ (члан 20, став 1). Закон изричито наводи да одредба о терету доказивања „не примењује се у прекршајном и казненом поступку“ (члан 20, став 2). Ова одредба којом се забрањује примена обавезе о обрнутом терету доказивања у прекршајном и казненом поступку има посебну важност, јер се на тај начин штити једно од темељних начела на којима почивају ови поступци, а то је презумпција невиности која представља један од темељних елемената права на правично суђење из члана 6 Европске конвенције о људским правима.

#### **5.3.1.2.1. Облици дискриминације**

Закон о сузбијању дискриминације препознаје седам облика дискриминације: а) директну и индиректну дискриминацију; б) узнемиравање и сексуално узнемиравање; в) подстицање на дискриминацију и пропуштање разумног прилагођавања; и г) сеграгацију.

Директна дискриминација у смислу овог Закона подразумева поступање које је условљено неким од основа из члана 1, став 1 овог Закона којим се особа ставља или је била стављена или би могла бити стављена у неповољнији положај од друге особе у упоредивој ситуацији. Индиректна дискриминација постоји када наизглед неутрална одредба, критеријум или пракса, ставља или би могла ставити особе у неповољнији положај на темељу основа из члана 1, став 1 овог Закона, у односу на друге особе у упоредивој ситуацији, осим ако се таква одредба, критеријум или пракса могу објективно оправдати легитимним циљем, а средства за њихово постизање су примерена и нужна.

Узнемиравање је свако нежељено понашање узроковано неким од основа из члана 1, став 1 овог Закона које има за циљ или стварно представља повреду достојанства особе, а које узрокује страх, непријатељско, понижавајуће или увредљиво окружење. Сагласно Закону о сузбијању дискриминације за

узнемиравање је предвиђена и прекршајна санкција (члан 26, став 1). Сексуално узнемиравање је свако вербално, невербално или телесно нежељено понашање сексуалне природе које има за циљ или стварно представља повреду достојанства особе, а посебно ако ствара застрашујуће, непријатељско, понижавајуће, омаловажавајуће или увредљиво окружење. Из поменутих дефиниција произилази да је разлика између узнемиравања и сексуалног узнемиравања првенствено у врсти нежељеног понашања, будући да је код сексуалног узнемиравања у питању нежељено понашање сексуалне природе.

Подстицање на дискриминацију подразумева дискриминацију у смислу одредаба овог Закона. Закон наводи да се дискриминацијом сматра и пропуштање разумног прилагођавања да се особама са инвалидитетом, у складу са њиховим специфичним потребама, омогући коришћење јавно доступних ресурса, учешће у јавном и друштвеном животу, приступ радном месту и одговарајући услови рада, прилагођавањем инфраструктуре и простора, коришћењем опреме и на други начин који није несразмеран терет за оног ко је то дужан омогућити.

Сегрегација у смислу овог Закона подразумева присилно и систематско раздвајање појединаца на основу неке од основа из члана 1, став 1 овог Закона. У овом контексту важно је напоменути да овај облик дискриминације није предвиђен у директивама ЕУ о једнаком третману.

Закон препознаје и теже облике дискриминације, а то су: а) вишеструка дискриминација; б) поновљена дискриминација; и в) продужена дискриминација. Вишеструка дискриминација у смислу овог Закона је дискриминација почињена према одређеној особи на основу више основа из члана 1, став 1 овог Закона. Поновљена дискриминација је дискриминација која је поновљена више пута, док продужена дискриминација је дискриминација која је почињена кроз дуже време. Закон наводи да ови облици дискриминације проузрокују посебно тешке последице за жртве дискриминације. Сагласно члану 6, став 2 Закона о сузбијању дискриминације суд има обавезу да води рачуна о овим околностима при утврђивању висине накнаде нематеријалне штете и при одмеравању казне за прекршаје утврђене овим Законом.

Закон о сузбијању дискриминације забрањује и виктимизацију наводећи да нико не сме бити доведен у неповољнији положај јер је у доброј вери пријавио дискриминацију, присуствовао дискриминацији, одбио налог за дискриминаторним поступањем или на било који начин учествовао у поступку вођеном поводом дискриминације у складу са одредбама овог Закона.

### 5.3.1.3. Остали прописи о недискриминацији

Прве детаљне одредбе о забрани дискриминације су уведене у хрватско законодавство изменама и допунама Закона о раду из 2003. године у циљу хармонизације Закона са законодавством ЕУ. Законом је била детаљно регулисана забрана дискриминације у области рада и радних односа, укључујући забрану директне и индиректне дискриминације, узнемиравања и сексуалног узнемиравања на основу расе, боје коже, пола, сексуалне оријентације, брачног статуса, породичних обавеза, узраста, језика, вере, политичког или другог уверења, националног или социјалног порекла, имовног стања, рођења, друштвеног положаја, чланства или нечланства у политичкој странци, чланства или нечланства у синдикату и телесних или душевних потешкоћа.<sup>634</sup> Закон је укључивао и одредбу о промени терета доказивања. Усвајањем Закона о сузбијању дискриминације одредбе о забрани дискриминације у новом Закону о раду, који је ступио на снагу 1. јануара 2010. године, су биле значајно смањене у односу на претходни закон, највероватније зато што је законодавац сматрао да су те одредбе непотребне јер је Закон о сузбијању дискриминације покривао готово све области, укључујући запошљавање. Иако нови Закон о раду не спомиње изричито забрањене основе дискриминације, овај Закон упућује на примену Закона о сузбијању дискриминације у циљу заштите од неједнаког поступања.<sup>635</sup> Закон је касније био поново измењен и допуњен, 30. јула 2014. године и 15. јула 2015. године када је хрватски Сабор усвојио нови Закон о раду.<sup>636</sup> Изменама и допунама од 15. јула 2015. године, одбијено је 79 амандмана, укључујући и

<sup>634</sup> Т. Šimonović Einwalter, А. Petričušić, *op.cit.*, стр. 28.

<sup>635</sup> LOVORKA KUŠAN, REPORT ON MEASURES TO COMBAT DISCRIMINATION Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC COUNTRY REPORT 2013 CROATIA, European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, Utrecht-Brussels 2014, p. 4.

<sup>636</sup> Zakon o radu, *Narodne novine*, br. 93/14.

амандман који предвиђа да се забрани ноћни рад трудница, дојилља и жена које су недавно родиле, осим ако саме желе радити ноћу, уз одобрење лекара.<sup>637</sup>

Закон о равноправности полова из 2008. године забрањује дискриминацију на основу пола и осигурава заштиту и промоцију равноправности пола као темељне вредности уставног поретка Републике Хрватске и стварање једнаких могућности за жене и мушкарце. Закон изричито наводи да је дискриминација забрањена на подручју запошљавања и рада, у јавном и приватном сектору, укључујући и државна тела (члан 13). Поред тога, дискриминација је забрањена и у области образовања, чланства у политичкој странци и медијима. Закон дефинише дискриминацију на основу пола као свако разликовање, искључивање или ограничење које је учињено на основу пола, а које има за последицу или сврху угрожавања или онемогућавања признавања, уживања или коришћења људских права и основних слобода у политичком, економском, социјалном, културном или другом подручју на основу равноправности мушкараца и жена, образовном, економском, социјалном, културном, грађанском и сваком другом подручју живота. Закон такође забрањује и дискриминацију на основу брачног и породичног статуса наводећи да се неповољније поступање према женама на основу трудноће и материнства сматра дискриминацијом (члан 6, став 2). Законом је забрањена и дискриминација на основу сексуалне оријентације (члан 6, став 3), дискриминација у односу на могућности добијања и набавке роба и дискриминација у пружању и приступу услуга (члан 6, став 4). Подстицање друге особе на дискриминацију сматра се дискриминацијом у смислу овог Закона, ако је такво поступање учињено с намером (члан 6, став 5). Закон такође дефинише директну и индиректну дискриминацију и узнемиравање и сексуално узнемиравање. Посебне мере које се уводе привремено ради остваривања стварне равноправности жена и мушкараца не сматрају дискриминацијом у смислу овог Закона. Закон изричито наводи да мере усмерене заштити жена, а нарочито у вези са трудноћом и материнством, не сматрају се дискриминацијом. У складу са препорукама ЕКРИ-а о важности прикупљања статистичких података у борби против дискриминације, Закон о равноправности полова обавезује сва правосудна

---

<sup>637</sup> Aljazeera, Hrvatska ima novi Zakon o radu. Доступно на: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/hrvatska-ima-novi-zakon-o-radu>, 28. септембар 2015.

тела да воде евиденције о судским предметима када је у питању дискриминација на основу пола и да те евиденције достављају министарству надлежном за послове правосуђа (члан 17, став 3).

Закон о равноправности полова успоставља институционални оквир за остваривање равноправности полова: а) Уред за равноправност полова, који обавља стручне и друге послове у складу са овим Законом (члан 18); б) Правобранитељ/ица за равноправност полова који/а обавља послове независног тела надлежног за сузбијање дискриминације у области равноправности полова; в) Координатор/ице у органима државне управе (званичник/ца или руководећи државни службеник/ца) који обављају послове координатора/ице за равноправност полова; и г) Поверенства за равноправност полова (Поверенство за равноправност полова Града Загреба и жупанијска поверенства за равноправност полова), који делују као радно-саветодавна тела Скупштине Града Загреба и жупанијских скупштина. Закон осигурава могућност оснивања градских и општинских поверенстава за равноправност полова у складу са националном политиком за промоцију равноправности полова.

Закон о равноправности полова предвиђа и могућност покретања судског поступка пред редовним судом опште надлежности ради дискриминације на темељу основа предвиђених овим Законом, укључујући могућност накнаде штете и подношења групне тужбе. Сагласно члану 30, став 4 овог Закона обавеза терета доказивања лежи на туженој страни. Судска заштита од дискриминације сагласно Закону о равноправности полова одвија се по хитном поступку. Закон предвиђа и прекршајне санкције за случајеве дискриминације из делокруга Закона о равноправности полова.<sup>638</sup>

Казнени закон Хрватске претрпео је неколико измена и допуна. Нови Казнени закон из 2011. године, који је ступио на снагу 1. јануара 2013. године, садржи значајан број одредаба антидискриминационе природе и успоставља строжији систем казни за различите облике корупције. Јачање система санкција уследило је након примедба међународних тела, укључујући и Европску комисију, да су у последњих неколико година казне у случајевима корупције

---

<sup>638</sup> Zakon o ravnopravnosti spolova, *Narodne novine*, br. 82/08.

релативно слабе, што је захтевало више напора како би се очистила корупција у бројним областима, укључујући поље јавних набавки.<sup>639</sup> Новим Казненим законом измењена је дефиниција злочина из мржње, концепт који је у хрватско законодавство уведен изменама и допунама Казненог закона из 2006. године, и усвојене су нове одредбе у погледу повреде равноправности и јавног подстицања на насиље и мржњу. Сходно томе, нови Казнени закон санкционише расну дискриминацију кроз два кривична дела: повреду равноправности (члан 125) и јавно подстицање на насиље и мржњу (члан 325).<sup>640</sup> Сагласно члану 87, став 21 злочин из мржње је казнено дело почињено због расне припадности, боје коже, вероисповести, националног или етничког порекла, инвалидитета, пола, сексуалне оријентације или родног идентитета друге особе.<sup>641</sup> Листа основа у новој дефиницији злочина из мржње је знатно ограничена за разлику од листе основа у претходном члану 87 Казненог закона из 2006. године. Нови Казнени закон изричито наводи да ће се злочини из мржње узети у обзир као отежавајуће околности, осим ако овим Законом није изричито прописано теже кажњавање. ЕКРИ сматра да је потребно да се расистичка мотивација узима у обзир као отежавајућа околност за свако кривично дело. Сходно томе, да би се постигла ефикасна борба против дискриминације потребно је да хрватске власти осигурају ефикасну примену ове одредбе у погледу сваког кривичног дела. Осим тога, дефиниције злочина из мржње, повреде равноправности и јавног подстицања на насиље и мржњу не укључују „држављанство“ међу заштићеним основама дискриминације, што захтева додатне измене Казненог закона. Закон такође санкционише и друга кривична дела, која су посебно важна са аспекта забране дискриминације, као што су кривично дело сакаћење женских полних органа (члан 116) и геноцид који представља кривично дело против човечности и људског достојанства које је почињено у циљу да потпуно или делимично уништи неку националну, етничку, расну или верску групу (члан 88). Члан 90, став 1, тачка 8 овог Закона санкционише сваког ко почини злочин против

---

<sup>639</sup> Опширније, вид. Freedom House, Freedom in the World 2015, Croatia. Доступно на: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/croatia>, 01. март 2016.

<sup>640</sup> Human Rights Committee considers report of Croatia, 24 March 2015. Доступно на: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15750&LangID=E>, 01. март 2016.

<sup>641</sup> Kazneni zakon Hrvatske, *Narodne Novine*, br. 125/11; br. 144/12; br. 56/15; br. 61/15.



човечности којим се крше правила међународног права у склопу широког или систематског напада усмереног против цивилног становништва, и уз знање о том нападу прогони поједину групу или заједницу која је одређена на расној, националној, етничкој, културној, верској, полној или некој другој основи која се уопштено према међународном праву сматра недопустивом, и то почини у вези са било којом радњом описаном у члану 88-91 овог Закона, тако да другој особи зато што припада одређеној групи или заједници намерно и у великој мери одузме основна права супротно међународном праву. Законом је дефинисан и санкционисан и злочин апартхејда (члан 90, став 1, тачка 10), као и мучење и друго сурово, нељудско или понижавајуће поступање или кажњавање (члан 104). Иако су хрватске власти предузеле значајне напоре за успостављање свеобухватног антидискриминационог законодавства у области кривичног права, Казнени закон и даље захтева измене и допуне. Један од таквих захтева је члан 328 који забрањује организовање или вођење злочиначког удружења, али не наводи изричито да је кривично дело и организовање или вођење групе која промовише расизам, у складу са параграфом 18, став г Препоруке ЕКРИ-а о општој политици бр. 7.<sup>642</sup> У складу са препорукама међународних и европских тела која су активна у домену људских права, велики број судија и адвоката у Хрватској (приближно 200) учествује у програмима обуке за борбу против дискриминације.<sup>643</sup> Ипак комплексност феномена дискриминације захтева јачање напора власти како би се обезбедила континуирана обука судија, тужилаца, адвоката и полиције у вези са применом одредаба новог Казненог закона, као и Закона о сузбијању дискриминације.<sup>644</sup>

У јулу 2014. године, хрватски Сабор је усвојио Закон о животном партнерству особа истог пола који регулише правни статус регистрованих и нерегистрованих истополних односа. Овим законом истополним паровима омогућавају се сва права која уживају брачни партнери, осим права на усвајање деце. Закон забрањује сваки облик дискриминације, директне и индиректне, на основу склопљеног животног партнерства, сексуалне оријентације и родног

---

<sup>642</sup> ECRI, REPORT ON CROATIA (fourth monitoring cycle), Strasbourg 2012, p. 12.

<sup>643</sup> Human Rights Committee considers report of Croatia, 24 March 2015, *loc.cit.*

<sup>644</sup> ECRI, REPORT ON CROATIA (fourth monitoring cycle), *op.cit.*, p. 8.

идентитета (члан 6, став 3) и изричито забрањује дискриминацију у остваривању права и обавеза животних партнера у вези са запошљавањем и радним односима и у приступу јавним и тржишним услугама.<sup>645</sup> Ступањем на снагу овог Закона престао је да важи Закон о истополним заједницама из 2003. године. Нови закон је био поздрављен од стране активиста за права ЛГБТ особа, док је грађанска иницијатива „У име обитељи“ изјавила да је то у супротности са вољом грађана који су на референдуму одлучили да се у Устав уврсти дефиниција брака као заједнице жене и мушкарца.<sup>646</sup>

На основу препорука међународних тела и институција које су захтевале унапређење Закона о бесплатној правној помоћи из 2011. године, Хрватска је коначно усвојила нови Закон о бесплатној правној помоћи, који је на снази од 1. јануара 2014. године. Према мишљењу ЕКРИ-а, нови закон ће помоћи да се побољша и олакша приступ правној помоћи за угрожене групе. Међутим, и даље забрињава финансирање овог система, јер недостаје повећана и континуирана финансијска подршка пружалаца бесплатне правне помоћи.<sup>647</sup>

Нови Закон о социјалној заштити из 2013. године измењен је и допуњен 2014. и 2015. године. Изменама и допунама Закона о социјалној заштити приметна су позитивна кретања у циљу пружања помоћи социјално угроженим категоријама и особама које се налазе у неповољним лични и породичним околностима. Једно од начела на којима почива овај закон је забрана директне и индиректне дискриминације корисника социјалне заштите у складу са посебним законом (члан 15).<sup>648</sup>

Нови Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом из 2013. године измењен је и допуњен 2014. године. Овим изменама и допунама уводи се обавеза за све послодавце са више од 20

---

<sup>645</sup> Zakon o životnom partnerstvu i osoba istog pola, *Narodne novine*, br. 92/14.

<sup>646</sup> Večernji list, Sabor usvojio Zakon o životnom partnerstvu osoba istog pola. Доступно на: <http://www.vecernji.hr/hrvatska/sabor-usvojio-zakon-o-zivotnom-partnerstvu-osoba-istog-spola-950588>, 22. мај 2015.

<sup>647</sup> ECRI, ECRI CONCLUSIONS ON THE IMPLEMENTATION OF THE RECOMMENDATIONS IN RESPECT OF CROATIA SUBJECT TO INTERIM FOLLOW-UP, Strasbourg 2015, pp. 5-7.

<sup>648</sup> Zakon o socijalnoj skrbi, *Narodne novine*, br. 157/13, 152/14, 99/15.

запослених, у јавном и приватном сектору, да запосле и одређени број особа са инвалидитетом.

### **5.3.2. Институционални оквир**

#### **5.3.2.1. Уред пучког правобранитеља**

Институција пучког правобранитеља уведена је у хрватски правни систем Уставом из 1990. године. Изменом и допуном уставних одредби које регулишу статус ове институције дошло је до проширења надлежности и јачања њене улоге. Сагласно члану 93 Устава пучки правобранитељ је опуномоћеник Хрватског сабора за промоцију и заштиту људских права и слобода утврђених Уставом, законима и међународним правним актима о људским правима и слободама које је прихватила Хрватска. Ступањем на снагу Закона о сузбијању дискриминације значајно је проширена надлежност овог тела и ојачана је његова координација са другим релевантним органима. Закон о сузбијању дискриминације предвиђа да је пучки правобранитељ централно тело за сузбијање свих облика дискриминације (члан 12, став 1). Нови мандат, деловање Националног превентивног механизма у циљу заштите лица лишених слободе, прихваћен је 2012. године. У истом периоду новим Законом о пучком правобранитељу дефинисане су и проширене задатке институције у области промоције људских права, односа са јавношћу, истраживачког рада, институционалне сарадње и сарадње са организацијама цивилног друштва, и законски је регулисано институционално припајање јавне установе Центра за људска права, у циљу јачања капацитета за промотивни рад.

У складу са препорукама УН-ових тела, пучки правобранитељ је 2008. године акредитован као независна национална институција за промоцију и заштиту људских права са највишим постојећим „статусом А“ према тзв. „Париским принципима“, који задаје високе критеријуме у смислу независности у раду и јачању институционалних капацитета у промоцији и заштити људских права.<sup>649</sup> Сходно томе, пучки правобранитељ делује као самостално и независно тело и нико му не сме давати упутства и налоге за његов рад. Своје функције обавља у складу са домаћим и међународним прописима о људским правима и

<sup>649</sup> Опширније, вид. Pučki pravobranitelj, Institucija Pučkog pravobranitelja. Доступно на: <http://ombudsman.hr/hr/o-nama/povijest/institucija-pp>, 29. фебруар 2016.

слободама које је прихватила Република Хрватска. Иако су положај и функција пучког правобранитеља одређени Уставом, детаљније одредбе о функционисању овог тела садржи Закон о пучком правобранитељу из 2012. године.<sup>650</sup> Осим тога, значајне одредбе о раду пучког правобранитеља садрже и Закон о сузбијању дискриминације и Закон о националном превентивном механизму за спречавање мучења и других сурових, нељудских или понижавајућих поступака или кажњавања из 2011. године.<sup>651</sup> Од 1. јануара 2009. године Уред пучког правобранитеља је члан Европске мреже тела за једнакост ЕКВИНЕТ (*EQUINET*) у циљу повезивања и остваривања сарадње са сличним органима унутар Канцеларије Омбудсмана која функционише у оквиру ЕУ.

Пучког правобранитеља и његове заменике бира Хрватски сабор на период од 8 година. Активности пучког правобранитеља обухватају три кључна подручја: а) заштиту људских права; 2) сузбијање дискриминације; и 3) деловање Националног превентивног механизма.

Активности у области људских права укључују: а) разматрање притужби о постојању незаконитости и неправилности у раду државних тела, тела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе и правних лица са јавним овлашћењима, а у складу са посебним законима и притужби које се односе на рад правних и физичких лица; б) праћење стања људских права и указивање на потребу њихове заштите; в) истраживачко аналитичку делатност; г) праћење уставности закона и других прописа; д) подстицање на усклађивање законодавства са међународним и европским стандардима и њихову примену; њ) развијање и одржавање базе података и документације; е) правовремено и редовно информисање јавности и заинтересованих страна; ж) активно подстицање и одржавање сарадње са организацијама цивилног друштва, међународним организацијама и научно истраживачким институцијама.

Активности у области сузбијања свих облика дискриминације укључују: а) примање пријава свих физичких и правних лица; б) пружање потребних

---

<sup>650</sup> Закон о пуџком правобранителju, *Narodne Novine*, br. 76/12.

<sup>651</sup> Закон о Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, *Narodne Novine*, br. 18/11; br. 33/15.

обавештења физичким и правним лицима о њиховим правима и обавезама и о могућностима судске и друге заштите; в) испитивање појединачних пријава и предузимање радњи у оквиру надлежности, потребних за отклањање дискриминације и заштиту права дискриминисане особе (уколико није започет судски поступак); г) упозоравање јавности на појаве дискриминације; д) уз пристанак странке, спровођење поступка мирења, уз могућност склапања вансудског поравнања; ђ) подношење кривичних пријава у вези са случајевима дискриминације надлежном државном тужилаштву; е) прикупљање и анализа статистичких података о случајевима дискриминације; ж) извештавање Хрватског сабора о појавама дискриминације, у годишњем извештају, а по потреби и ванредним извештајем; з) спровођење истраживања у области дискриминације, давање мишљења и препорука и предлагање одговарајућих законских и стратешких решења Влади Републике Хрватске.

Активности у оквиру Националног превентивног механизма укључују: а) обиласке места у којима се налазе или би се могле налазити особе лишене слободе; б) давање препорука надлежним органима власти и установама ради побољшања поступања према особама лишеним слободе и услова у којима се оне налазе; в) давање предлога и примедби на законе и друге прописе; г) сарадњу са Поткомитетом УН-а за спречавање мучења и других сурових, нечовечних или понижавајућих казни или поступака.<sup>652</sup>

У складу са надлежностима Уреда пучког правобранитеља можемо закључити да ово централно тело за сузбијање дискриминације има карактер промотивног тела и тела за пружање правне помоћи. Надлежности пучког правобранитеља у судском поступку укључују: а) покретање поступка у сопствено име; б) интервенцију пред судом; в) формално одлучивање по жалбама, доношењем одлука или препорука које нису правно обавезујуће; г) могућност покретања и бити странка у прекршајном поступку; и д) могућност подношења

---

<sup>652</sup> Опширније, вид. Пуčki правобранитељ, *Nadležnosti i ovlasti*. Доступно на: <http://ombudsman.hr/hr/o-nama/nadleznosti-i-ovlasti>, 29. фебруар 2016.

кривичних пријава у вези са случајевима дискриминације надлежном државном тужилаштву.<sup>653</sup>

#### **5.3.2.1.1. Поступак пред Уредом пучког правобранитеља**

Притужбу пред Уредом пучког правобранитеља може поднети свако ко сматра да су му угрожена или повређена уставна или законска права и слободе, и то незаконитим или неправилним радом државних тела, тела јединица локалне и подручне (регионалне) самоуправе, правних лица са јавним овлашћењима и правних и физичких лица, у складу са посебним законима. Тужбу ради дискриминације може поднети свака особа, па чак и правна лица, која сматра да је дискриминисана, и то на основу: узраста, образовања, расе или етничке припадности или боје коже, националног или социјалног порекла, политичког или другог уверења, вере, здравственог стања, имовног стања, друштвеног положаја, чланства у синдикату, језика и генетског наслеђа.

Пучки правобранитељ је надлежан да поступа у областима који укључују: а) здравствену и социјалну заштиту; б) радне односе и односе државних службеника; в) комуналне делатности; в) дискриминацију при раду и запошљавању, у социјалној заштити, образовању и сл.; г) услове смештаја особа лишених слободе; д) статусна права; њ) поступање полицијских службеника; е) права националних мањина; ж) стамбено збрињавање и обнову грађевинарства, стамбено уређење и заштиту животне средине.

Пучки правобранитељ није надлежан да поступа у областима који укључују: а) права деце, права особа са инвалидитетом, права *LGBTIQ* особа и равноправност полова; б) заштиту животиња; в) уговорне односе; г) суседске односе.<sup>654</sup> Одговорност за поступање по специфичним основама дискриминације лежи на посебним правобранитељствима. Поступање по притужбама на основу пола, родног идентитета и изражавања и сексуалне оријентације спада у делокруг

---

<sup>653</sup> Equinet, Office of the Ombudsman – Croatia. Доступно на: <http://www.equineteurope.org/>, 01. март 2016.

<sup>654</sup> Опширније, вид. Ручки правобранитељ, Притужбе. Доступно на: <http://ombudsman.hr/hr/imate-prituzbu>, 01. март 2016.

Уреда правобранитеља за равноправност полова. Одговорност за поступање по притужби на основу инвалидитета лежи на Уреду правобранитеља за особе са инвалидитетом. У случајевима када се притужба односи на дете надлежно тело за поступање по притужби је Уред правобранитеља за децу.<sup>655</sup>

Притужба се може поднети Уреду пучког правобранитеља на један од следећих начина: а) емаилом; б) поштом; в) факсом; и г) лично у Уреду у Загребу, Сплиту, Риједи или Осијеку. Пучки правобранитељ неће поступати по притужбама: а) ако се по истом предмету води поступак, осим ако се ради о непотребном одуговлачењу поступка или очигледној злоупотреби овлашћења; б) ако је отворен рок за подношење правног лека или средства правне заштите; в) ако није искоришћено право на подношење правног лека у року; г) ако су од учињене неправилности или одлуке протекле три године, осим ако се ради о предмету од изузетног интереса за заштиту људских права и слобода.

Након пријема притужбе, а на основу приложене документације и у складу са одредбама Закона о сузбијању дискриминације у погледу утврђивања дискриминације, пучки правобранитељ испитује да ли је у конкретном случају реч о дискриминацији и ако утврди да постоји сумња о дискриминацији, или у зависности од тога о чему се у конкретном случају ради, може упутити упозорење појединцу, институцији или правном лицу које је починило дискриминацију или даје препоруку за поступање у будућности или упућује обавештење подносиоцу захтева на који начин да поступа како би се заштитио/ла од дискриминације. То укључује и савете за покретање судског поступка. Ако се пучком правобранитељу обрати особа која је већ покренула судски поступак у вези са конкретним случајем, пучки правобранитељ не може испитивати да ли се ради о дискриминацији. Међутим, то не значи се таква особа не може обратити пучком правобранитељу. У таквим случајевима ова особа може захтевати да пучки правобранитељ учествује у судском поступку као заинтересована страна, односно на страни особе која је покренула поступак. Током истражног поступка пучки правобранитељ може захтевати од подносиоца притужбе да достави додатну документацију и успоставља контакте и са другим особама или институцијама

---

<sup>655</sup> Опширније, вид. Equinet, Office of the Ombudsman – Croatia, *loc.cit.*

које су укључене у сам случај или са особама и институцијама које могу дати потребне информације. Уколико је то потребно пучки правобранитељ може контактирати подносиоца притужбе телефоном или заказати састанак у просторијама Уреда. Пучки правобранитељ обавештава подносиоца притужбе у случају када тражи додатне информације од друге особе или институције како би подносиоц захтева био/ла упућен/а у активностима пучког правобранитеља који се тичу његове/њене притужбе. На крају поступка пучки правобранитељ може предузети неколико корака у односу на подносиоца притужбе: а) обавестити подносиоца притужбе да није било реч о дискриминацији или упутити истог/е на друго надлежно тело; б) поступати по притужби, али не као притужби ради дискриминације, нпр. ако пучки правобранитељ утврди да није било реч о дискриминацији, већ да су подносиоцу притужбе угрожена или повређена уставна или законска права, пучки правобранитељ наставља поступати у том случају на начин на који поступа са осталим притужбама грађана/ки у вези са повредама загарантованих права; в) утврдити повреду права на недискриминаторно поступање и предузети различите кораке (нпр. саветовати подносиоца захтева да покрене судски поступак; издати упозорење појединцу, институцији или правном лицу које дискриминише подносиоца притужбе или препоруку како би требали поступати у будућности; поднети кривичну пријаву против починилаца дискриминације; поднети оптужни предлог због дискриминације; или предложити измену неког закона који садржи дискриминаторне одредбе); г) укључити се у судски поступак на страни особе која је већ покренула поступак, а притом се обратила пучком правобранитељу; д) покренути поступак мирења.<sup>656</sup>

### **5.3.2.2. Судска заштита од дискриминације**

Сагласно Закону о сузбијању дискриминације механизми заштите од дискриминације могу се поделити у две категорије: а) механизми који обухватају образовно и превентивно деловање (у циљу спречавања појаве дискриминације) и вансудску правну заштиту (након уочене појаве дискриминације); и б) механизми

---

<sup>656</sup> Вид. Пучки правобранитељ, Често постављена питања. Доступно на: <http://ombudsman.hr/hr/cesto-postavljena-pitanja>, 01. март 2016.



судске заштите која укључује утврђивање прекршајне, казнене и грађанске одговорности у одговарајућим поступцима.<sup>657</sup>

У овом делу посветићемо пажњу грађанскоправној заштити од дискриминације, као најважнијем аспекту заштите повреде права жртава дискриминације у погледу којег Закон о сузбијању дискриминације једино и садржи посебне процесне одредбе.<sup>658</sup> Иако је судска заштита од дискриминације била регулисана релевантним законским прописима који су постојали пре усвајања Закона о сузбијању дискриминације, као што је Закон о парничном поступку, усвајањем свеобухватног антидискриминационог закона који је усклађен са европским стандардима за борбу против дискриминације учињен је најдалекосежнији пример судске заштите од дискриминације, пре свега зато што укључује: а) могућност мешања трећих страна, као што су тела, установе и организације цивилног друштва које су активне у домену заштите права на једнако поступање; б) обавезу обрнутог терета доказивања; и в) концепт колективне заштите од дискриминације кроз групну тужбу у случајевима када је вероватно да је поступањем тужене стране повређено право на једнако поступање већег броја особа које претежно припадају групи чија права тужилац штити.<sup>659</sup>

Сагласно члану 16 Закона о сузбијању дискриминације свако ко сматра да му је због дискриминације повређено неко право може тражити заштиту тог права у поступку у којем се о том праву одлучује као о главном питању, а може тражити и заштиту у посебном поступку прописаном у члану 17 овог Закона. Посебни поступци за заштиту од дискриминације у области рада и запошљавања сматраће се споровима из радних односа. Суд и друга тела која спроводе поступак дужна су да хитно предузимају процесне радње у циљу да се све тврдње о дискриминацији што пре испитају.

У складу са одредбама Закона о сузбијању дискриминације жртва дискриминације тужбеним захтевом може захтевати; а ) да се утврди да је тужена страна повредила право тужиоца на једнако поступање и да су предузете радње

---

<sup>657</sup> Andrea Grčić et al., *Vodič uz zakon o suzbijanju diskriminacije*, Zagreb 2009, стр. 94.

<sup>658</sup> *Ibid.*

<sup>659</sup> *Ibid.*

или пропусти директно довеле до повреде права на једнако поступање (тужба за утврђивање дискриминације); б) да се забрани предузимање радњи којима се крши или може прекршити право тужиоца на једнако поступање и да се изврше радње којима се уклања дискриминација или њене последице (тужба за забрану или отклањање дискриминације); в) накнаду материјалне и нематеријалне штете узроковане повредом права заштићених овим Законом; и г) да се пресуда којом је утврђена повреда права на једнако поступање објави у медијима на трошак тужене стране (члан 17, став 1).

Групну тужбу за заштиту од дискриминације могу поднети удружења, тела, институције и друге организације које су основане у складу са законом и имају легитиман интерес за заштиту колективних интереса поједине групе или се у склопу своје делатности баве заштитом права на једнако поступање, ако учине вероватним да је поступањем тужене стране повређено право на једнако поступање већег броја особа које претежно припадају групи чија права тужилац штити (члан 24, став 1).

Имајући у виду да је доказивање неједнаког поступања на основу недопустивих основа дискриминације тешко, законодавац је у Закону о сузбијању дискриминације увео одредбу која одступа од стандардног захтева за доказивање појединих чињеница. У складу са том одредбом, терет доказивања да није било дискриминације пада на туженој страни, ако странка која се позива на дискриминацију учини вероватним да је дошло до дискриминације. Ова одредба Закона о сузбијању дискриминације је у складу са одредбом о пребацивању терета доказивања која изричито произилази из европских директива.

На крају важно је напоменути да је судска заштита од дискриминације регулисана и одредбама Закона о раду и Закона о парничном поступку.

### **5.3.2.3. Остале независне институције за заштиту људских права**

Поред Уреда пучког правобранитеља који предствља централно тело за сузбијање свих облика дискриминације, у правном систему Републике Хрватске постоје и независне институције које су специјализоване за сузбијање

дискриминације у специфичним областима регулисаним Уставом, законима и међународним уговорима чија је уговорна странка Хрватска, а то су: а) Уред правобранитеља за равноправност полова; б) Уред правобранитеља за децу; и в) Уред правобранитеља за особе са инвалидитетом. Специјални омбудсмани, Уред правобранитеља за равноправност полова и Уред правобранитеља за децу уведени су у Хрватској 2003. године, док Уред правобранитеља за особе са инвалидитетом уведен је 2008. године.

Поред независних механизма заштите људских права, систем државне управе Републике Хрватске укључује и посебна тела за промоцију и унапређење заштите људских права и национална тела за пружање посебне пажње посебним питањима из области људских права и посебно осетљивим групама, као што су: а) Поверенство Владе Републике Хрватске за људска права; б) Поверенство Владе Републике Хрватске за праћање примене Националног програма за Роме; в) Поверенство за особе са инвалидитетом; г) Поверенство за превенцију поремећаја у понашању деце и омладине; д) Национални одбор за међународно хуманитарно право; ђ) Национални одбор за образовање о људским правима; е) Национално биоетичко поверенство за медицину; ж) Комисија за односе са верским заједницама; з) Веће за децу; и) Савет за развој цивилног друштва; и ј) Савет за националне мањине.<sup>660</sup>

У циљу унапређења целокупног система заштите и промовисања људских права и права националних мањина, а нарочито у оним подручјима која изискују приоритетно решавање постојећих проблема, у априлу 2012. године, владином Одлуком о спајању до тада постојећих Уреда за људска права и Уреда за националне мањине основана је стручна служба Владе Републике Хрватске - Уред за људска права и права националних мањина. Ова владина одлука у складу је са Законом о Влади Републике Хрватске из 2011. године и Законом о изменама и допунама Закона о Влади Републике Хрватске из 2014. године.<sup>661</sup> Делокруг и

---

<sup>660</sup> Вид. Библиотека Народне скупштине Републике Србије, *Институције надлежне за заштиту људских права у Републици Хрватској*, Београд 2013.

<sup>661</sup> Вид. *Zakon о Vladi Republike Hrvatske, Narodne novine*, br. 150/11; и *Zakon о izmjenama i dopunama Zakona о Vladi Republike Hrvatske, Narodne novine*, br. 119/14.

организација Уреда за људска права и права националних мањина су уређени Уредбом бр. 42/2012.<sup>662</sup>

#### **5.3.2.3.1. Уред правобранитеља за равноправност полова**

Закон о равноправности полова предвиђа пет врста механизма како би се обезбедила ефикасна примена одредаба овог Закона: а) Одбор за равноправност полова Хрватског сабора; б) Правобранитељ/ица за равноправност полова; в) Уред Владе Републике Хрватске за равноправност полова; г) Координатори/це у телима државне управе; и д) Поверенства за равноправност полова.

Уред правобранитељ/ице за равноправност полова је независно и самостално тело које прати имплементацију Закона о равноправности полова и других прописа којима се гарантује начело равноправности полова. На челу Уреда налазе се правобранитељ/ица за равноправност полова и заменик/ца правобранитеља/ице за равноправност полова. У оквиру Уреда налазе се Служба за стручне послове и Служба за опште послове.

Правобранитељ/ица за равноправност полова своје активности обавља у складу са Законом о равноправности полова, Законом о сузбијању дискриминације и међународним уговорима које је Хрватска потписала и ратификовала. У складу са одредбама Закона о равноправности полова, правобранитељ/ица за равноправност полова је независно тело за сузбијање дискриминације на основу пола, брачног и породичног статуса и сексуалне оријентације. Према одредбама овог Закона, дискриминацијом се сматра и неповољније поступање према женама на основу трудноће и материнства, а забрањена је и дискриминација у односу на могућности добијања и набавке роба као и дискриминација у пружању и приступу услугама. Сходно томе, правобранитељ/ица покрива и ове основе које су предвиђене Законом о равноправности полова. У складу са одредбама о делокругу примене Закона о равноправности полова правобранитељ/ица покрива случајеве дискриминације у области запошљавања и рада, образовања, политичке партиципације, медија,

<sup>662</sup> Опширније, вид. Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Доступно на: <https://ljudskaprava.gov.hr/o-uredu/djelokrug-526/526>, 01. март 2016.

статистике и приступу добрима и услугама, док у складу са међународним документима које је Хрватска потписала и ратификовала, правобранитељ/ица прати случајеве дискриминације и у области здравствене заштите и породичног насиља. У овом контексту важно је напоменути да је Хрватска једина земља у региону која још увек није ратификовла Конвенцију Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (Истанбулска конвенција), која је ступила на снагу 1. августа 2014. године. Хрватска је потписала Конвенцију 22. јануара 2013. године, а ратификацијом Конвенције очекује се да Хрватска предузме конкретне кораке у борби против сексуалног насиља и узнемиравања, силовања, прогањања, породичног насиља, присилних бракова и гениталног сакаћења жена.

Правобранитељ/ица за равноправност полова разматра случајеве кршења начела равноправности полова, случајеве дискриминације према појединцима/кама или групама појединаца или појединки коју су починила тела државне управе, јединица тела локалне и подручне (регионалне) самоуправе и друга тела са јавним овлашћењима, запослени у тим телима и друга правна и физичка лица. Правобранитељу/ици за равноправност полова може се обратити свако ко жели упозорити на случај дискриминације или кршења права на основу пола, брачног и породичног статуса и сексуалне оријентације, без обзира да ли је директно оштећен/а, и то писаним путем, усмено (телефоном) и електронском поштом. У случају када се пријављује дискриминација или кршење права у име друге особе, правобранитељ/ица има обавезу да затражи њену сагласност за поступање. У случају да се та особа изричито противи, правобранитељ/ица неће поступати. Стрнке се могу и анонимно обратити правобранитељу/ици само ако је у конкретном случају поступак утврђивања чињеница битно отежан.

У обављању послова из свог делокруга правобранитељ/ица је овлашћен/а упозоравати, предлагати и давати препоруке. Горе наведена тела су дужна писмено обавести правобранитеља/ицу о мерама и радњама предузетим у складу са упозорењима, предлозима и препорукама најкасније у року од 30 дана од дана пријема истих. У случају неудовољавања захтева, или у случају недостављања тражених обавештења у прописаном року, правобранитељ/ица може захтевати

спровођење надзора од тела које обавља надзор над њиховим радом. Ако у обављању послова правобранитељ/ица сазна за повреду одредби Закона о равноправности полова с обележјима кривичног дела подноси пријаву надлежном државном тужилаштву. Ако оцени да је повређено начело равноправности полова, правобранитељ/ица има право да поднесе предлог за покретање поступка оцене уставности закона, односно уставности и законитости других прописа.<sup>663</sup>

#### 5.3.2.3.2. Уред правобранитеља за децу

Правобранитељ/ица за децу је самостално и независно тело надлежно за заштиту, праћење и промоцију права и интереса деце у складу са Уставом Републике Хрватске, међународним уговорима и националним законима. Своје активности обавља држећи се начела правичности и морала. Делокруг и начин рада, укључујући и услове за именовање и разрешење правобранитеља/ице за децу и његових/њених заменика (два) утврђује Закон о правобранитељу за децу из 2003. године. Правобранитеља/ицу за децу именује и разрешава Хрватски сабор на предлог Владе Републике Хрватске, док његове/њене заменике именује и разрешава Хрватски сабор на предлог правобранитеља/ице за децу.

Сагласно Закону о правобранитељу за децу, правобранитељ/ица за децу: а) прати усклађеност закона и других прописа у Републици Хрватској који се односе на заштиту права и интереса деце са одредбама Устава Републике Хрватске, Конвенције о правима детета и других међународних документа који се односе на заштиту права и интереса деце; б) прати извршавање обавеза Републике Хрватске које произлазе из Конвенције о правима детета и других међународних докумената; в) прати примену свих прописа који се односе на заштиту права и интереса деце; г) прати повреде појединачних права деце и проучава опште појаве и начине повреда права и интереса деце; д) залаже се за заштиту и промовисање права и интереса деце са посебним потребама; њ) предлаже предузимање мера за изградњу свеобухватног система заштите и промовисања права деце и за спречавање штетних деловања која угрожавају њихове интересе; е) обавештава јавност о стању права деце, упознаје и саветује децу о начину остваривања и

<sup>663</sup> Вид. *Pravobranitelj/ica za ravnopravnost spolova, Nadležnost*. Доступно на: <http://www.prs.hr/index.php/prs/ured/nadleznost>, 01. март 2016.

заштите њихових права и интереса, сарађује са децом, подстиче их на изјашњавање и уважава њихово мишљење, иницира и учествује у јавним активностима усмереним на побољшање положаја деце и предлаже мере за повећање њиховог утицаја у друштву; ж) може учествовати у поступку који претходи доношењу прописа који се односе на права деце или којима се уређују питања од значаја за децу и може подстаћи доношење и измене закона и других прописа који се односе на права и заштиту деце.

Правобранитељ/ица за децу је овлашћен/а упозоравати, предлагати и давати препоруке. Тела државне управе, јединице локалне и подручне (регионалне) самоуправе, као и правна лица, имају обавезу да сарађују са правобранитељом/ицом за децу и да на његов/њен захтев подносе извештаје и одговарају на упите одмах, а најкасније у року од 15 дана да обавесте правобранитеља/ицу о предузетом у вези са његовим/њеним упозорењем, предлогом или препоруком. Уколико тела и правна лица не поступе у прописаном року како је било тражено, правобранитељ/ица за децу је дужан/а да о томе обавести тело које обавља надзор над њиховим радом. Ако тело које обавља надзор не извести о утврђеним чињеницама и предузетим мерама, правобранитељ/ица је дужна да о томе обавести Владу Републике Хрватске.

Правобранитељ/ица за децу има доступност и увид у све податке, информације и акте који се односе на права и заштиту деце, без обзира на степен њихове тајности и има право приступа и прегледа свих установа, органа државне управе, правних и физичких лица које су посебним прописима одређене за бригу о деци и верских заједница, у којима деца бораве или су привремено односно трајно смештена. Уколико правобранитељ/ица сазна да је дете подвргнуто телесном или душевном насиљу, полној злоупотреби, злостављању или искоришћавању, занемаривању или немарном поступању дужан/а је одмах поднети пријаву надлежном државном тужилаштву и упозорити надлежни центар за социјалну заштиту и предложити мере за заштиту права и интереса детета. Правобранитељ/ица може затражити стручну помоћ научних и стручних особа и установа, у чијем су делокругу истраживања заштита, нега, развој и права деце, а исти су дужни обезбедити такву врсту помоћи у примереном року. Извештај о

свом раду подноси једном годишње Хрватском сабору, а у случајевима већег степена угрожености права и интереса деце може подносити и посебне извештаје.<sup>664</sup>

#### **5.3.2.3.3. Уред правобранитеља за особе са инвалидитетом**

Правобранитељ/ица за особе са инвалидитетом је самостално и независно тело које је задужено за заштиту, праћење и промоцију права и интереса особа са инвалидитетом у Републици Хрватској, укључујући и сузбијање свих облика дискриминације на основу инвалидитета. Делокруг и начин рада, укључујући и услове за именовање и разрешење правобранитеља/ице за особе са инвалидитетом утврђује Закон о правобранитељу за особе са инвалидитетом из 2007. године.<sup>665</sup>

Сагласно одредбама Закона о правобранитељу за особе са инвалидитетом, правобранитељ/ица за особе са инвалидитетом: а) прати усклађеност закона и других прописа у Републици Хрватској, који се односе на заштиту права и интереса особа са инвалидитетом, са одредбама Устава Републике Хрватске и међународних докумената који се односе на заштиту права и интереса особа са инвалидитетом; б) прати извршавање обавеза Републике Хрватске које произлазе из међународних докумената који се односе на заштиту права и интереса особа са инвалидитетом; в) прати примену политика, националних стратегија и програма Републике Хрватске који се односе на заштиту права и интереса особа са инвалидитетом; г) брине о заштити људских права и основних слобода особа са инвалидитетом и сузбијању свих облика дискриминације због инвалидитета; д) разматра случајеве повреде права особа са инвалидитетом, извештава јавност о повредама права особа са инвалидитетом и предузима радње у сврху њиховог спречавања; њ) залаже се за заштиту и промовисање права и интереса особа са инвалидитетом; е) предлаже предузимање мера за изградњу свеобухватног система заштите и промовисања права и интереса особа са инвалидитетом; ж) предлаже предузимање мера усмерених на унапређење квалитета живљења особа

<sup>664</sup> Вид. *Pravobranitelj/ica za decu, Što i kako radi pravobraniteljica?* Доступно на: <http://www.dijete.hr/websites/dijete.hr/index.php/hr/pravobranitelj-mainmenu-124/to-i-kako-radimo-mainmenu-69.html>, 01. март 2016.

<sup>665</sup> *Zakon o pravobranitelju za osobe s invaliditetom, Narodne novine br. 107/07.*



са инвалидитетом; з) предлаже предузимање мера усмерених на унапређење квалитета живљења породице особа са инвалидитетом; и) прикупља информације и обавештава јавност о стању права особа са инвалидитетом; ј) учествује у поступку израде нацрта предлога прописа који се односе на права особа са инвалидитетом или којима се уређују питања од значаја за особе са инвалидитетом и може подстаћи доношење и измене закона и других прописа који се односе на права и заштиту особа са инвалидитетом; к) пружа саветодавну помоћ особама са инвалидитетом о начину остваривања и заштите њихових права и интереса; л) сарађује са удружењима особа са инвалидитетом, удружењима које програмски делују у корист особа са инвалидитетом и иницира и учествује у јавним активностима усмереним на побољшање положаја особа са инвалидитетом; љ) обавља друге послове одређене овим Законом.

У складу са Уставом Република Хрватске, националним законодавством и међународним документима које је Хрватска потписала и ратификовала, као и декларацијама, плановима и стратегијама који се односе на заштиту права и интереса особа са инвалидитетом, Уред правобранитеља/ице за особе са инвалидитетом покрива следеће области заштите: а) мобилитет, приступачност и становање; б) васпитање и образовање; в) пензијско осигурање; г) запошљавање и рад; д) здравствену заштиту; ђ) социјалну заштиту; е) савезе и удружења особа са инвалидитетом; и ж) друге области у складу са домаћим и међународним правним прописима.<sup>666</sup>

Сви грађани Републике Хрватске могу се обратити Уреду правобранитеља/ице за особе са инвалидитетом и поднети предлог за разматрање питања од значаја за заштиту права и интереса особа са инвалидитетом и деце са тешкоћама у развоју. Након пријема примедба, упита, предлога и притужби следи разматрање случајева повреде права особа са инвалидитетом. Уколико правобранитељ/ица утврди да није надлежан/а за поступање по примедби, упиту, предлогу и притужби обавештава подносиоца захтева о надлежном телу које би могло помоћи у конкретном случају. Уз пријаву је потребно испунити образац и приложити копије документације (медицинске налазе, мишљења, решења и сл.).

<sup>666</sup> Вид. Pravobranitelj/ica za osobe sa invaliditetom, Propisi. Доступно на: <http://www.posi.hr/>, 01. март 2016.

Притужбе се могу поднети: а) писмено (поштом, факсом и емаилом ); б) усмено (телефонски); и лично (у просторијама Уреда за шта је потребна претходна најава и договор око термина за разговор). Правобранитељ/ица за особе са инвалидитетом дужан/а је да у року од 60 дана обавести подносиоца захтева о активностима предузетим поводом његовог/њеног предлога. У складу са Законом о правобранитељу за особе са инвалидитетом правобранитељ/ица за особе са инвалидитетом није овлашћен/а да заступа странке у управним и судским поступцима.<sup>667</sup>

### **5.3.3. Рањиве друштвене групе са посебним освртом на права особа са инвалидитетом и права националних мањина**

#### **5.3.3.1. Особе са инвалидитетом**

Хрватска је најновија држава чланица ЕУ која је за чланство у европској породици морала да испуни бројне обавезе, између осталог, и у домену недискриминације. Иако је њено антидискриминационо законодавство углавном хармонизовано са европским стандардима, судска пракса и бројни извештаји о стању људских права говоре да хрватске власти морају наставити и ојачати своје реформе како би зауставиле дискриминацију појединих угрожених група.

Од 2011. године Хрватска је остварила одређени напредак у заштити права особа са инвалидитетом. Један од таквих корака је усвајање Националног плана деинституционализације и трансформације домова социјалне заштите и других правних лица која обављају делатност социјалне заштите у Републици Хрватској за период од 2011. до 2018. године (познат као „мастер план“). Овај план треба да укључи све државне и приватне институције у којима живе особе са инвалидитетом, међутим његова имплементација иде споро. У децембру 2012. године Хрватски сабор је усвојио измене и допуне Закона о регистру бирача (изборни закон) којима се омогућава право гласа особама са интелектуалним и психосоцијалним инвалидитетом (око 18.000 који су деценијама били лишени пословне способности и права на политичко учешће). Иземнама и допунама

---

<sup>667</sup> Вид. *Pravobranitelj/ica za osobe sa invaliditetom, Kada i kako se obratiti pravobraniteljici*. Доступно на: [http://www.posi.hr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=68&Itemid=168](http://www.posi.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=168), 01. март 2016.

Закон о социјалној заштити из 2013. године приметна су позитивна кретања у циљу спречавања концепта институционализације, као што је, на пример, признавање права деце и одраслих са инвалидитетом на стручну помоћ у дому.<sup>668</sup> Нови Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом усвојен је 2013. године, док нови Закон о заштити особа са душевним сметњама усвојен је 2014. године. Породичним законом из 2014. године укинута је пуно старатељство и успостављен је рок од пет година за ревизију свих судских одлука о лишавању пословне способности. Ипак Закон и даље задржава могућност да суд донесе одлуку за успостављање делимичног старатељства, ограничавајући на тај начин могућност особа да саме доносе одлуке у појединим областима. Локални заступници особа са инвалидитетом сматрају да таква одредба може довести до тога да судови дефинишу активности које особа није способна самостално обављати и о којима треба одлучивати старатељ, а нарочито у вези са здравственом заштитом, имовином и становањем. Такве одлуке, у комбинацији са недостатком редовних судских ревизија и осталих заштитних мера, могу *de facto* довести до потпуног лишавања пословне способности и опасности да људи буду затворени у институцијама или психијатрским болницама против своје воље.<sup>669</sup> Хрватска је 2008. године ратификовала Конвенцију УН-а о правима особа са инвалидитетом, која од држава чланица захтева да изађу из концепта институционализације и старатељства и да, уместо тога, осигурају услове како би се особама са инвалидитетом омогућио живот у заједници и доношење одлука о властитом животу уз подршку, ако је иста потребна.<sup>670</sup> Нови Породични закон усвојен је 2015. године (на снази од 1. новембра 2015. године) и слично као и претходни био је пропраћен бројним критикама ради кратког рока за прилагођавање изменама које су биле тражене након ступања на снагу Породичног закона из 2014. године. Исте године је усвојен и Закон о хрватском знаковном језику и осталим системима комуникације глувих и глувослепих особа у Републици Хрватској, а у току је и израда Закона о делатности психотерапије и новог закона којим ће се побољшати одредбе

<sup>668</sup> Вид. Human Rights Watch Submission to the United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities regarding Croatia.

<sup>669</sup> Human Rights Watch, Hrvatska: Затворени и занемарени. Доступно на: <http://www.hrw.org/node/129694>, 22. мај 2015.

<sup>670</sup> *Ibid.*

постојећег Закона о кретању слепе особе уз помоћ пса водича и проширити круг корисника.<sup>671</sup>

Упркос позитивним мерама за побољшање права особа са инвалидитетом, ове особе још увек не могу да у потпуности уживају своја основна људска права. Процес пресељења особа из институција у организационо становање у заједници одвија се у ограниченом опсегу и споро. Осим тога забрињава и висок проценат жена које имају само основно образовање, јаз између великог броја мушкараца са инвалидитетом и жена са инвалидитетом у запошљавању, насиље над женама и девојчицама са инвалидитетом у породици и у институцијама, посебно у психијатријским установама, висока стопа напуштања деце и институционализације деце са сметњама у развоју, недовољне мере за подизање свести о правима особа са инвалидитетом, ниска приступачност објеката, места, превоза, информација и комуникација и сл.<sup>672</sup>

### 5.3.3.2. Питање националних мањина

Од свих припадника националних мањина у Хрватској, Срби и Роми суочавају се са највећом стопом дискриминације и искључености. Ова чињеница је потврђена и у најновијем извештају глобалне организације за људска права Амнести интернешенел (*Amnesty International*) за 2015/16.<sup>673</sup> Срби су убедљиво највећа мањина у Хрватској чији број драстично опада у годинама након 1991. године као резултат стигматизације, дискриминације и осећаја одбачености и бесперспективности који су уследили након Другог светског рата<sup>674</sup> и обухватили

<sup>671</sup> Вид. *Ministarstvo socijalne politike i mladih Republike Hrvatske*. Доступно на: <http://www.mspm.hr>, 03. март 2016.

<sup>672</sup> Опширније, вид. *United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Croatia, 2015*.

<sup>673</sup> Вид. *Amnesty International, Amnesty International Report 2015/16, The State of the World's Human Rights*, p. 131.

<sup>674</sup> Током Другог светског рата на стотине хиљада Срба, Рома и Јевреја страдало је у Хрватској. Концентрациони логор у Јасеновцу сведочи о геноцидним злочинима над Србима, Јеврејима и Ромима у Независној Држави Хрватској. Ово питање је и данас актуелно и ставови су различити по питању тадашњег режима и да ли је почињен геноцид над поменутиим категоријама. У логору су страдали и Хрвати и муслимани који се нису слагали са тадашњим режимом. На основу истраживања геноцида у Независној Држави Хрватској и у Концентрационом логору Јасеновац, који су оставили дубоки траг у историјографији, познати аутор историчар Антун Милетић, објавио је своју четврту књигу „Концентрациони логор Јасеновац“, која је још једна у низу претходно објављених књига. У својој првој књизи аутор наводи да преко 500 документа сведоче о монструозним делима тоталног истребљивања европских Рома и Јевреја, као и о

не само Србе, већ и припаднике осталих мањина.<sup>675</sup> Током деведесетих година 20. века дошло је до поштравања тензија у читавој Југославији, а посебно у односима између Србије и Хрватске. Војно-политички догађаји на овим просторима изазвали су распад бивше Југославије, масовне губитке живота и расељавање људи. Један од стваричних догађаја из овог периода је акција „Олуја“ током које је прогоњено преко 200.000 Срба, 1.960 убијено, а спаљено 40.000 српских кућа.<sup>676</sup> Веритас је до 20. фебруара 2014. године верификовао 1.852 погинулих и несталих лица, од којих је до сада сахрањено 930, док се 922 лица

---

Хитлеровим оптужбама да су Срби, мушкарци и жене, припадници расе ниже вредности „за које треба створити застрашујуће примере.“ Према речима аутора, поред расизма, православни Срби су се суочили и са верском нетрпељивошћу. Хитлер је сматрао да је геноцид – исељавање, убијање, логорисање и прекрштавање Срба – услов опстанка Независне Државе Хрватске. Аутор наводи да је таква расистичка политика - „глас крви, расе и земље“ ницала у европској кризи тридесетих година. Расистичка политика дошла је до изражаја 1941. и 1942. године када су формиране колоне Рома на путу у логор Јасеновац. Хитлер је такође имао намеру да целосно истреби јеврејску нацију из Европе. Од укупно у Европи страдалих око шест милиона Јевреја (60%) на тлу Југославије од 75.000 уништено је око 60.000. Остало је живих једва 20%. Аутор сведочи и о незапамћеном уништењу деце која су била одвајана од мајки, оптужујући ту стварност све док буде историјског памћења. Према речима аутора „Јасеновац спада у злочине који по монструозности не могу се упоређивати ни са чим. У питању су затирања читавих народа – Срба, Јевреја, Рома – односно антифашиста Хрвата, муслимана и других. Не мање су страдали припадници народности у Независној Држави Хрватској, као и словеначки римокатолички свештеници и црногорски интелектуалци.“ Аутор такође наводи да су усташка влада и њене инстанце, донеле низ налога, одлука, одредаба, наредби и упутстава који су отворили пут геноцидним злочинима над Србима, Јеврејима и Ромима, док су злочини над Хрватима чињени када се они нису слагали са усташким режимом и усташким геноцидним начелима. Према сазнањима аутора процене о броју страдалих иду од 20.000 до 1.400.000 убијених. Најчешће је помињана процена о 600.000 - 700.000 жртава. Опширније, вид. Antun Miletić, *Koncentracioni logor Jasenovac 1941-1945.*, knjiga I, Narodna knjiga Beograd, Spomen- područje Jasenovac, вид. Предговор; Вид. Политика Online, Nova saznanja o Jasenovcu. Доступно на: <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/t44959.lt.html>, 22. мај 2015.

<sup>675</sup> Према попису из 2001. године Срби броје 201.631 становника и чине 4,5 одсто становништва. Резултате пописа не треба узети у обзир као потпуно прецизне имајући у виду да је велики број еничких Срба било ван земље током пописа, укључујући и избеглице које су намеравале да се врате, као и чињеницу да је велики број етничких Срба осећало страх да се изјасни о својој националној припадности. Од 12,2 одсто у 1991. години, број српског становништва у Хрватској нагло је опао, углавном као директна последица рата. Према попису из 2011. године број Срба у Хрватској износи 186.633 становника, односно 4,3 одсто становништва. Потпредседник Српског народног Већа у Хрватској, Саша Милошевић, је истакао да је у периоду 1991.-1995. године из Хрватске нестало чак две трећине Срба. „Од конститутивног – но још важније – сасвим интегрираног народа, постају мањина. Постају уз то апсолутни кривци за рат, увек сумњиви, с одузимањем бројних основних права.“ Према његовим проценама повратак избеглих је слаб, нема пристojног живота у просторима где су Срби традиционално били густо насељени, понегде недостаје основне инфраструктуре која је постојала пре рата, постоје проблеми са повратком имовине, а етнонимика је посебно питање. Стога, он тврди да хрватском друштву драстично недостају интегративни механизми, јер се Срби у њега укључују тек мимикријом, асимилацијом или репресивним поступцима. Опширније, вид. Aljazeera, *Nestaju li doista Srbi u Hrvatskoj?* Доступно на: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/nestaju-li-doista-srbi-u-hrvatskoj>, 22. мај 2015.

<sup>676</sup> *Da se ne zaboravi – Hrvatsko etničko čišćenje 1990-1995, Zločin bez kazne Olujom do NDH*, стр. 21. Доступно на: [http://www.krajinaforce.com/dokumenti/da\\_se\\_ne\\_zaboravi\\_hrvatsko\\_etnicko\\_ciscenje\\_krajine.pdf](http://www.krajinaforce.com/dokumenti/da_se_ne_zaboravi_hrvatsko_etnicko_ciscenje_krajine.pdf), 22. мај 2015.

joш увек воде у категорији несталих.<sup>677</sup> Према подацима противтужбе Републике Србије против Републике Хрватске из 2010. године масовни егзодус Срба из Крајине укључује између 180.000 и 220.000 особа.<sup>678</sup> Дана 3. фебруара 2015. године Међународни суд правде је донео пресуду којом је окончан спор између Хрватске и Србије по међусобним оптужбама за геноцид током рата у Хрватској од 1991. до 1995. године, који је трајао 16 година. Овом пресудом одбијене су обе тужбе – није доказано да је током и након операције „Олуја“ почињен геноцид над српским становништвом у Хрватској, нити да је Србија починила геноцид над Хрватима у Вуковару. Ипак Међународни суд правде је потврдио да су злочини над Србима и Хрватима почињени, ал није доказано да је циљ државне политике хрватске био физичко уништење српског становништва. Таква намера није доказана ни у случају хрватске тужбе против Србије. Мишљења политичара у вези са пресудом Међународног суда правде су подељена. Иако добар део њих сматра да је акција „Олуја“ била планирана и имала за циљ протеривање Срба из Хрватске, ипак преовладава мишљење да је одлука донета у интересу обе земље и представља добар основ за помирење, успостављање добрих односа и побољшање економске сарадње. Професор међународног права Тибор Варади сматра да је утврђивање појединачне одговорности важно како би била задовољена правда за жртве, али и да је то посао сваке државе појединачно.<sup>679</sup> У складу са препоруком Суда, обе стране треба да „наставе своју сарадњу како би понудиле одговарајућу одштету жртвама таквих кршења и консолидирали мир и стабилност у региону.“<sup>680</sup> У августу 2015. године Хрватска је организовала државну прославу 20. годишњице акције „Олуја“ која је изазвала додатне тензије између припадника оба народа.<sup>681</sup> То само говори да се последице великих неприлика из прошлости осећају и данас када је Хрватска део система ЕУ.

---

<sup>677</sup> *Žrtve akcije „Oluja“ na srpskoj strani.* Доступно на: <http://www.veritas.org.rs/srpske-zrtve-rata-i-poraca-na-podrucju-hrvatske-i-bivse-rsk-1990-1998-godine/zrtve-akcije-oluja-na-srpskoj-strani-2014/>, 22. мај 2015.

<sup>678</sup> APPLICATION OF THE CONVENTION ON THE PREVENTION AND PUNISHMENT OF THE CRIME OF GENOCIDE, (CROATIA v. SERBIA), p. 130.

<sup>679</sup> *Suđenje besmisleno kao što je i rat bio.* Доступно на: <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/531840/Sudjenje-besmisleno-kao-sto-je-i-rat-bio>, 22. мај 2015.

<sup>680</sup> *Nikolina Židek, Peace and Reconciliation in Balkans: Croatia vs. Serbia.* Доступно на: <http://www.e-ir.info/2015/02/25/peace-and-reconciliation-in-the-balkans-croatia-vs-serbia/>, 22. мај 2015.

<sup>681</sup> Вид. Amnesty International, *Amnesty International Report 2015/16*, *loc.cit.*

Кључни проблеми српске заједнице у Хрватској укључују регистрацију припадника српске мањине, остваривање права на становање, потешкоће у приступу правди, посебно у вези са својинским и стеченим правима, дискриминацију у запошљавању, образовању, правосуђу, државној управи и другим областима. У последњих неколико година Срби наилазе на велике проблеме у вези са употребом језика. Према резултатима последњег пописа становништва етнички Срби у Хрватској говоре српски, хрватски и српско-хрватски језик и користе латинично и ћирилично писмо.<sup>682</sup> Међутим, када је у питању употреба ћирилице, у појединим подручјима Хрватске, где Срби чине значајан део становништва, као што је Град Вуковар, Срби и даље наилазе на препреке у остваривању својих права. У новембру 2013. године Градско веће Вуковара зауставило је спровођење двојезичности након протеста против употребе ћириличних знакова на улицама. Крајем 2013. године Грађанска иницијатива „Штаб за одбрану хрватског Вуковара“ предала је Сабору више од 526.549 пуноважних потписа за расписивање референдума против ћирилице, на којем би бирачи одлучили да ли желе да се Уставним законом о правима националних мањина пропише да право на равноправну службену употребу свог језика и писма мањине остварују у срединама у којима чине „најмање половину становништва“, уместо постојеће „трећине укупног становништва“, као што је случај са Србима у Вуковару. На седници одржаној 12. августа 2014. године Уставни суд Републике Хрватске донео је одлуку да референдумско питање о ћирилици није у складу са Уставом и да о томе није допуштено расписивање референдума. Осим тога, Уставни суд је наложио Градском већу Вуковара да у року од годину дана реши питање двојезичних табли. Истовремено Уставни суд је обавезао Владу да у року од годину дана од објаве ове одлуке у Народним новинама упути у парламентарну процедуру измене и допуне Закона о службеној употреби језика и писма националних мањина којима ће успоставити прикладан правни механизам за случајеве када представничка тела јединица локалне самоуправе не спроводе обавезе из тог закона. До доношења измена и допуна

---

<sup>682</sup> Од укупног броја становника у Хрватској, према попису из 2011. године као Хрвати су се изјаснили 3.874.321 (90.42%), а према матерњем језику Хрватска броји 4.096.305 (95.60%) становника који говоре хрватски језик. Што се тиче Срба у Хрватској, према националној припадности, као Срби су се изјаснили 186.633 становника (4.36%), а матерњи српски језик говоре 52.879 (1.23%) становника.

Закон о употреби језика и писма националних мањина надлежна државна тела неће спроводити тај закон на подручју Града Вуковара употребом присилних мера.<sup>683</sup> Међутим, након масовних уличних демонстрација, поновљених инцидената организованог вандализма и протестне петиције од преко 650.000 потписа, најновији догађаји у вези са употребом ћирилице у Вуковару су постали драматични. Након одлуке Градског већа у Вуковару, од 17. августа 2015. године, којом је измењен градски Статут, двојезичне табле нису предвиђене на градским установама, институцијама, трговима и улицама Вуковара. „Изменама Статута су усвојене две одлуке - Статутарна одлука о изменама и допунама Статута и Статутарна одлука о остваривању равноправне службене употребе језика и писма српске националне мањине на подручју Града Вуковара, којом би се поступно осигуравала индивидуална права грађана српске националности у Вуковару.“<sup>684</sup> Четири дана након доношења одлуке Градског већа у Вуковару, реаговао је Савет Европе, изражавајући „велико жаљење“ због доношења одлуке, која није у складу са принципима и повељама ЕУ.<sup>685</sup> Овом одлуком је још једном потврђено да јаз између већинског и мањинског становништва у Хрватској и даље постоји, и да односи који су засновани на национализму, ометају остваривање међународно предузетих обавеза сваке државе, укључујући и Хрватску. „Регионални експерти сматрају да низак ниво реакција, поводом доношења одлуке Градског већа у Вуковару, управо показује да брига о мањинама и људским правима више није на листи приоритета Европске уније, и да је замењена економским питањима и ескалацијом кризе избеглица и миграната у Европи.“<sup>686</sup>

#### 5.3.4. Судска пракса

Судска пракса у Хрватској још увек показује мали број случајева примене Закона о сузбијању дискриминације. Иако је Закон о сузбијању дискриминације знатно унапређен и обухвата широку заштиту жртава дискриминације, овај Закон

<sup>683</sup> Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka 28.08.2014. Доступно на: [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_08\\_104\\_2021.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_08_104_2021.html), 22. мај 2015.

<sup>684</sup> В92, Ukinuta ćirilica u Vukovaru. Доступно на: [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=08&dd=17&nav\\_category=167&nav\\_id=1028084](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=08&dd=17&nav_category=167&nav_id=1028084), 29. септембар 2015.

<sup>685</sup> BALKAN TRANSITIONAL JUSTICE, Serb Minority Rights Scripted Out in Croatia. Доступно на: <http://www.balkaninsight.com/en/article/serb-minority-rights-scripted-out-in-croatia-09-02-2015>, 29. септембар 2015.

<sup>686</sup> *Ibid.*



још увек није стварно ефикасан у смислу његове имплементације. Странке наилазе на потешкоће приликом подношења тужбе јер не познају законске претпоставке за утврђивање дискриминације, па сходно томе, у тужбеном захтеву не наводе или наводе погрешне или непостојеће дискриминацијске основе. И даље је присутно неразликовање дискриминације и мобинга, што резултира погрешно постављеним тужбеним захтевима и одбијајућим пресудама. Проблематично је и доказивање узнемиравања на радном месту, јер су најчешће сведоци други радици тужене странке који се боје дати исказ на суду ради страха да не изгубе радно место. Осим тога, судови додатно одуговлаче поступак неконзистентном применом обвезе о пребацивању терета доказивања.<sup>687</sup>

Судска пракса општинских и окружних судова Хрватске, као главни извор судског тумачења често широко постављених законских прописа, не објављује се и није доступна потенцијалним подносиоцима захтева. Чак и Уред пучког правобранитеља има приступ само ограниченом броју одлука. Осим тога судска пракса у Хрватској није јасна по питању намере као елемент дискриминације и судије нерадо утврђују дискриминацију ако починилац дискриминације није показивао никакву намеру да повреди право жртве.<sup>688</sup> У 2014. години Врховни суд Републике Хрватске је донео само осам одлука у вези са дискриминацијом, од којих је у седам случајева донео одлуку којом се ревизија одбија као недопустива, а у једном случају одлуку којом се ревизија одбија као неоснована, и тиме потврдио пресуде нижег суда којима се утврђује да подносилац захтева није био дискриминисан.<sup>689</sup>

#### **Предмет Ревр. 1334/12-2 од 15.11.2014. године Врховног суда Хрватске**

У предмету Н.С против Д.Б. и Завода за хитну медицину Б. Врховни суд је, дана 15. новембра 2014. године, донео пресуду којом је ревизија тужиоца била одбијена као неприхватљива јер су недостајали аргументи о важности питања за јединствену примену закона и једнакости пред законом.<sup>690</sup> Упркос одредбама

<sup>687</sup> Pučki pravobranitelj, *Izvešće pučke prvobraniteljice za 2014. godinu*, Zagreb 2015, стр. 21-22.

<sup>688</sup> Lovorka Kušan, European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, *Country Report Non-discrimination: Croatia 2015*, Bruxelles 2015, p. 11.

<sup>689</sup> *Ibid.*, p. 84

<sup>690</sup> Vrhovni sud Hrvatske, Revr. 1334/12-2 (2014).

Закона о сузбијању дискриминације који утврђује да је ревизија увек допуштена у случајевима дискриминације о којима се разматра у грађанским поступцима, Врховни суд је у шест случајева одлучио да су поднете ревизије неприхватљиве јер нису испуниле критеријуме за изванредну ревизију. Овај правни лек примењује се ретко и само у изузетним ситуацијама, па сходно томе, према Врховном суду, једина ревизија која је прихватљива у случајевима дискриминације пред Врховним суом је када је вредност предмета изнад законског прага за подношење ревизије.<sup>691</sup> Ревизија је регулисана Законом о парничном поступку који прави разлику између ревизије и изванредне ревизије. Изванредна ревизија је допуштена врло ретко и то само у изузетним околностима (различита судска пракса по истом правном питању; другостепена пресуда која не прати постојећу судску праксу Врховног суда; када је потребно да се оспори постојећа судска пракса Врховног суда ради одлуке Европског суда за људска права и Европског суда правде). Осим тога изванредна ревизија је ограничена компликованим формалним правилима (нпр. тачно питање треба да буде формулисано заједно са аргументима о значају тог питања за јединствену примену закона и једнакости пред законом). Будући да је у случајевима дискриминације право на ревизију регулисано посебним законом, а не Законом о парничном поступку, Врховни суд сматра да су ове ревизије изванредне. Таква пракса према мишљењу ауторке Кушан је у супротности са сврхом члана 23 Закона о сузбијању дискриминације и спречава развој антидискриминационе праксе. Врховни суд је донео исту одлуку у шест другим случајевима дискриминације: Ревр. 1273/2012 од 04. новембра 2014; Ревр. 284/2014 од 15. октобра 2014; Ревр. 1109/2013 од 14. октобра 2014; Ревр.1369/2013 од 30. септембра 2014. године; Ревр.1330/2013 од 20. августа 2014; и Ревр.715/13 од 15. октобра 2014. године.<sup>692</sup>

**Предмет Ко. 470/14 од 13.10.2014. године Општинског казненог суда у Загребу**

Дана 9. јуна 2013. године Ш.Ш. који је Ром и његова супруга која није Ромкиња су били вербално и физички нападнути на улици у Загребу од стране С.К. и И.М. Напад је очигледно био расно мотивисан. Канцеларија јавног тужиоца

<sup>691</sup>L. Kušan, *op.cit.*, p. 11.

<sup>692</sup> L. Kušan, *op.cit.*, p. 85.

у Загребу је оптужила починиоце за кривична дела против Ш.Ш. али не и за кривична дела против његове супруге М.Ш. Дана 13. октобра 2013. године, Општински казни суд у Загребу је донео пресуду којом је утврдио да су С.К. и И.М криви за „претњу“ и „телесне повреде“, кривична дела која су била мотивисана мржњом против Ш.Ш. и осудио их је на 18 месеци затвора.<sup>693</sup>

Случајеви дискриминације Рома су ретки у судској пракси Хрватске. Такви случајеви који укључују дискриминацију Рома углавном се покрећу уз помоћ невладиних организација, као што су Центар за мировне студије и Европски центар за права Рома. Ови случајеви укључују дискриминацију у образовању, у приступу здравственој заштити и дискриминацију од стране полиције. Један од главних разлога малог броја случајева дискриминације Рома пред судовима је неефикасност система бесплатне правне помоћи и немогућност невладиних организација да финансирају такве случајева.<sup>694</sup>

## **5.4. СРБИЈА**

### **5.4.1. Правни оквир**

#### **5.4.1.1. Устав Републике Србије**

Република Србија је демократска земља која је у великој мери утемељена на моралним принципима и темељним вредностима сваког демократског друштва – поштовање људских права и начела забране дискриминације. Нови Устав Републике Србије, усвојен на референдуму 29. октобра 2006. године, гарантује забрану сваке дискриминације и једнакост свих људи пред Уставом и законом. Поред изричите забране дискриминације, Устав садржи више одредаба којима се гарантују начела једнакости, равноправности и недискриминације и у извесној мери принцип афирмативне акције. Устав Републике Србије, као највиши основни закон државе, у великом делу је усаглашен са европским стандардима и представља правни основ за доношење низ других закона којима се посебно или у извесној мери уређује област забране дискриминације.

---

<sup>693</sup> Општински kazneni sud u Zagrebu, Ко. 470/14 (2014).

<sup>694</sup> L. Kušan, *loc.cit.*

Први део Устава регулише основна начела на којима почива уставни и правни поредак Републике Србије. Начела забране дискриминације и равноправност свих грађана и етничких заједница у Србији најпре су прокламована на деклараторан начин у члану 1 Устава који наводи да је „Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима.“ Овај члан Устава треба тумачити у вези са Преамбулом Устава из које произилази да уставне одредбе којима се прокламује начело забране дискриминације и равноправност свих грађана обухватају и етничке заједнице у Србији. Члан 5 Устава јемчи слободно оснивање политичких странака и забрањује деловање које је усмерено на насилно рушење уставног поретка, кршење зајемчених људских или мањинских права или изазивање расне, националне или верске мржње. Чланом 14 јемчи се заштита права националних мањина и посебна заштита националних мањина ради отваравања потпуне равноправности и очувања њиховог идентитета. Начело равноправности жена и мушкараца и развијање политике једнаких могућности прокламује се чланом 15 Устава.

Начела забране дискриминације и равноправност свих грађана углавном су прокламована у другом делу Устава који је посвећен људским и мањинским правима и слободама. У овом контексту важно је напоменути да Устав Републике Србије садржи одредбу о непосредној примени зајамчених људских и мањинских права и о њиховом тумачењу у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење (члан 18). Ова уставна одредба иде у прилог унапређењу заштите људских и мањинских права, као и антидискриминационе праксе у Србији, јер подразумева да надлежни органи (судови), приликом тумачења одредби људских и мањинских права, морају узети у обзир ставове међународних тела за заштиту људских права, као што су ставови Европског суда за људска права или уговорних тела УН-а о људским правима.<sup>695</sup>

---

<sup>695</sup> Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji 2013*, Beograd 2014, стр. 75.

Изричита забрана дискриминације утврђена је у члану 21 Устава који прокламује да су пред Уставом и законом сви једнаки, да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације и да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. Устав у извесној мери прописује принцип афирмативне акције наводећи да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима. Начело забране дискриминације и принцип једнакости јемче се и у другим деловима Устава, а посебно у делу који је посвећен економским и социјалним правима, највероватније зато што је законодавац имао у виду да је дискриминација при запошљавању, на раду и у вези са радом најизраженји облик неправедног разликовања грађана у Србији.<sup>696</sup>

Устав гарантује право на судску заштиту свакоме коме је повређено или ускраћено неко људско или мањинско право зајемчено Уставом, као и право на уклањање последица које су повредом настале. Устав такође гарантује грађанима и право да се обрате међународним институцијама ради заштите својих слобода и права зајемчених Уставом (члан 22). Право на правично суђење јемчи се чланом 32 Устава, које укључује право на бесплатног преводиоца за сваког ко не говори или не разуме језик који је у службеној употреби у суду и право на бесплатног тумача за сваког ко је слеп, глув или нем. Право на једнаку заштиту пред судовима и другим државним органима зајамчено је чланом 36 Устава.

Члан 43 Устава јемчи слободу мисли, савести, уверења и вероисповести, право да се остане при свом уверењу или вероисповести или да се они промене према сопственом избору. Члан 44 Устава прокламује да су цркве и верске заједнице равноправне и одвојене од државе. Члан 46 јемчи слободу мишљења и изражавања, док члан 47 слободу изражавања националне припадности. Концепт

---

<sup>696</sup> Nevena Petručić et al., *Primena antidiskriminacionog zakonodavstva i krivičnopravna zaštita: studija slučaja, praksa i preporuke*, British Embassy Belgrade, Beograd 2012, стр. 19.

различитости заузима значајно место у Уставу Републике Србије. Сагласно члану 48 Устава „мерама у образовању, култури и јавном обавештавању, Република Србија гарантује подстицање разумевање, уважавање и поштовање разлика које постоје због посебности етничког, културног, језичког или верског идентитета њених грађана.“ Устав забрањује и санкционише свако изазивање и подстицање расне, националне, верске или друге неравноправности, мржње и нетрпељивости (члан 49). Слобода медија је зајамчена чланом 50 Устава који прокламује да у Србији нема цензуре и да надлежни суд може спречити ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештавања само ако је то у демократском друштву неопходно ради спречавања позивања на насилно рушење Уставом утврђеног поретка или нарушавање територијалног интегритета Републике Србије, спречавања пропагирања рата или подстрекавања на непосредно насиље или ради спречавања заговарања расне, националне или верске мржње, којим се подстиче на дискриминацију, непријатељство или насиље. Слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања и право да се остане изван сваког удружења јемчи се чланом 55 Устава.

Члановима 75-81 уређују се права националних мањина. Члан 76 Устава припадницима националних мањина јемчи равноправност пред законом и једнаку законску заштиту и забрањује било какву дискриминацију због припадности националној мањини. Ставом 3 овог члана промовише се афирмативна акција према националним мањинама. Сходно томе, не сматрају се дискриминацијом посебни прописи и привремене мере које Република Србија може увести у економском, социјалном, културном и политичком животу, ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини, ако су усмерене на уклањање изразито неповољних услова живота који их посебно погађају. Осим тога, Устав прописује да се при запошљавању у државним органима, јавним службама, органима аутономне покрајине и јединицама локалне самоуправе води рачуна о националном саставу становништва и одговарајућој заступљености припадника националних мањина (члан 77, став 2).<sup>697</sup>

---

<sup>697</sup> Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.

#### 5.4.1.2. Закон о забрани дискриминације

Након дугогодишњег процеса израде општег антидискриминационог закона, Република Србија је, коначно, у марту 2009. године усвојила Закон о забрани дискриминације који пружа заштиту од сваког дискриминаторног поступања свима онима који су постали или могу постати жртве неједнаког третмана. Усвајање, хармонизација и имплементација антидискриминационог законодавства је кључни стандард сваке демократске земље која жели приступити ЕУ. Република Србија је у том контексту посвећена свом стратешком циљу, приступању ЕУ, и спроводи амбициозан план политичких и економских реформи.<sup>698</sup> Антидискриминационо законодавство Републике Србије углавном је усклађено са међународно предузетим обавезама и европским стандардима за борбу против дискриминације<sup>699</sup> и почива на стандардима утврђеним у пракси Европског суда за људска права, којима се ближе тумачи члан 14 Европске конвенције о људским правима, и Копенхашким<sup>700</sup> и Мадридским

<sup>698</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Србије 2015*, Брисел 2015, стр. 3.

<sup>699</sup> Република Србија је ратификовала све значајније међународне конвенције о људским правима којима се забрањује дискриминација у односу на одређена права или према одређеним категоријама лица, као што су: МПГПП и МПЕСКП из 1966. године, Међународна конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације из 1965. године, Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена из 1979. године, Конвенција против мучења и других свирепих, нехуманих или понижавајућих поступака или казни из 1984. године, Конвенција о правима детета из 1989. године, Међународна конвенција о правима особа са инвалидитетом из 2006. године, Међународна конвенција о заштити свих лица од присилног нестанка из 2006. године; Конвенција Међународне организације рада бр. 111 о дискриминацији у погледу запошљавања и занимања из 1960. године; Европска конвенција о заштити људских права и основних слобода из 1950. године, Протокол бр. 12 уз Европску конвенцију о заштити људских права и основних слобода из 2000. године, Европска социјална повеља из 1961. године, Европска конвенција о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни и поступака из 1987. године, Европска повеља о регионалним или мањинским језицима из 1992. године, Оквирна конвенција о заштити националних мањина из 1995. године, Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици из 2011. године (тзв. Истанбулска конвенција) и сл. Поред широког оквира ратификованих међународних инструмената, Србија није потписала, нити ратификовала неколико значајних инструмената за борбу против дискриминације: Конвенцију Савета Европе о учешћу странаца у јавном животу на локалном нивоу од 5. фебруара 1992. године, Европску конвенцију о националности од 6. новембра 1997. године и Европску конвенцију о правном статусу радника миграната од 24. новембра 1977. године.

<sup>700</sup> У складу са Копенхашким критеријумима, дефинисаним на Савету у Копенхагену 1993. године, Република Србија мора да осигура: а) стабилност демократских институција, владавину права, поштовање људских права и права мањина; б) функционисање тржишне привреде, довољно конкуренте да издржи притисак спољне конкуренције; и в) способност да се преузму све обавезе које произилазе из чланства у ЕУ, укључујући и способност државне администрације да усвоји и спроводи правне тековине ЕУ (*Aquis communautaire*) у пракси.

критеријумима<sup>701</sup> за остваривање највећег облика сарадње са ЕУ.<sup>702</sup> Усвајање општег антидискриминационог закона има кључни значај за стварање ефикасног система заштите као услова за даљу хармонизацију у процесу европских интеграција. У Агенди за Западни Балкан потврђено је да ће се критеријуми из Копенхагена, које је ЕУ дефинисала за приступање земаља централне и источне Европе ЕУ, примењивати у процесу приближавања земаља Западног Балкана Унији, али да постојање општег антидискриминационог закона и других закона и регулатива које се односе на забрану дискриминације, само по себи, није довољно, него да је кључно питање његова успешна имплементација.<sup>703</sup>

Нови Закон о забрани дискриминације остварио је прекретницу у изградњи ефикасног и кохерентног подсистема забране дискриминације у оквиру правног система Републике Србије, што у будућности треба да доведе до успешног спречавања и забране дискриминације и кажњавања одговорних у случајевима кршења забране дискриминације.<sup>704</sup> Постоје три основне групе разлога за доношење овог закона: 1) поштовање међународних стандарда и обавеза, 2) стварање ефикасног подсистема забране дискриминације и 3) ефикасно спречавање и кажњавање случајева дискриминације у Србији.

---

<sup>701</sup> Поред критеријума из Копенхагена, на Европском савету одржаном у Мадриду 1995. године ЕУ је дефинисала још два критеријума (Мадридски критеријуми): а) административна способност државе кандидата да спроведе преузете обавезе; и б) право органа ЕУ да одлучује о даљим токовима процеса проширења. Преговорима Републике Србије о чланству у ЕУ, који су званично отпочели 21. јануара 2014. године у Бриселу, очекује се да Србија обезбеди пуно спровођење кључних реформи и законодавства, посебно у области реформе правосуђа, борбе против корупције и организованог криминала, реформе јавне управе, независности институција, реформе медија, антидискриминације и заштите мањина.

<sup>702</sup> Дана 29. априла 2008. године Република Србија је потписала Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ, који је ступио на снагу 1. септембра 2013. године. Овај споразум замењује Прелазни споразум о трговини и трговинским питањима који је ступио на снагу 1. фебруара 2010. године. Република Србија је поднела захтев за пријем у чланство ЕУ 22. децембра 2009. године. Дана 1. марта 2012. године Европски савет је донео одлуку да Србији додели статус кандидата за чланство у ЕУ. У априлу 2013. године Комисија је препоручила Савету да отвори преговоре о приступању Србије ЕУ. Европски савет је отворио приступне преговоре са Србијом 28. јуна 2013. године. Преговори Републике Србије о чланству у ЕУ званично су отпочели 21. јануара 2014. године у Бриселу. Аналитички преглед правних тековина ЕУ (процес скрининга) је завршен у марту 2015. године. Влада Републике Србије је у децембру 2012. усвојила Акциони план на основу налаза из извештаја Комисије о напретку за 2012. годину, а у фебруару 2013. је усвојила Национални програм за усвајање правних тековина ЕУ (*НПАА*) за период од 2013. до 2016. године. Визна либерализација за грађане Републике Србије који путују на територију Шенгена је на снази од децембра 2009. године. Споразум о реадмисији између ЕУ и Србије је на снази од јануара 2008. године.

<sup>703</sup> Mirna Kosanović, Saša Gajin, Dejan Milenković, *Zabrana diskriminacije u Srbiji i ranjive društvene grupe*, Beograd 2010, стр. 2.

<sup>704</sup> *Ibid.*, стр. 1.



Пре доношења овог закона постојали су многобројни законски и подзаконски прописи који су садржали изоловане и непотпуне одредбе о забрани дискриминације или су у целости били посвећени забрани дискриминације одређених друштвених група, као што је случај са Законом о забрани дискриминације особа са инвалидитетом из 2006. године. С обзиром да је био приметан пораст кршења начела забране дискриминације, а нарочито према појединим друштвеним групама или појединцима (националним мањинама, ЛГБТ особама, Ромима, особама са инвалидитетом итд.) било је више него потребно да Србија усвоји системски кровни закон, који би интегрисао и повезао парцијалне правне норме садржане у другим законима које су се у пракси показале као неефикасне.<sup>705</sup>

Усвајањем Закона о забрани дискриминације успостављени су услови, мере и инструменти за ефикасну борбу против свих облика дискриминације и делотворну заштиту жртава дискриминације. Закон уводи позитивне мере у сузбијању дискриминације, као што су обртање терета доказивања у процесуирању предмета и формирање специјализованог и независног тела за заштиту једнакости - Повереник за заштиту равноправности. Иако правни стандард о обртању терета доказивања има за циљ да ојача процесни положај тужиоца јер жртва дискриминације најчешће има тежак задатак да докаже да је до дискриминације заиста и дошло, пракса је показала да овај стандард нажалост нема одговарајућу примену.<sup>706</sup> С друге стране, оснивање Повереника за заштиту равноправности је од кључног значаја за подизање свести јавности, промовисање равноправности, забрану дискриминације и пружање одговарајуће помоћи, подршке и заштите од дискриминације.<sup>707</sup>

Законом о забрани дискриминације уређује се општа забрана дискриминације, облици и случајеви дискриминације, као и поступци заштите од дискриминације (члан 1). Закон предвиђа посебни грађански поступак за заштиту

---

<sup>705</sup> Dejan Milenković, *Vodič kroz Zakon o zabrani diskriminacije*, Helsinški odbor za ljudska prava, Beograd, 2010, стр. 7-8.

<sup>706</sup> N. Petručić et al., *op.cit.*, стр. 21.

<sup>707</sup> UNDP Srbija, *Diskriminacija u opadanju u Srbiji*. Доступно на: <http://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/ourwork/democraticgovernance/successstories/discrimination-is-decreasing-in-serbia/>, 17. септембар 2014.

од дискриминације и утврђује прекршајне санкције за дискриминаторско понашање. Важно је напоменути да је Република Србија овим општим законом први пут законски дефинисала појмове дискриминације (посредне и непосредне) и афирмативне акције, дискриминације према одређеним категоријама лица, а у одређеним случајевима и тешке облике дискриминације.<sup>708</sup>

#### 5.4.1.2.1. Облици дискриминације

Законом о забрани дискриминације загарантовано је начело једнакости и утврђено да сви уживају једнак положај и једнаку правну заштиту, без обзира на своја лична својства, и свако је дужан да поштује начело једнакости, односно забрану дискриминације. Закон дефинише појмове „дискриминација“ и „дискриминаторско поступање“ који означавају свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства) у односу на лица или групе и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварима, односно претпостављеним личним својствима (члан 2, став 1). Закон такође утврђује да свако лице, без обзира на то да ли је држављанин Републике Србије или не, има право на заштиту од свих облика дискриминације. Сагласно члану 3 свако има право да га надлежни судови и други органи јавне власти Републике Србије ефикасно штите од свих облика дискриминације. Странац у Републици Србији, у складу с међународним уговором, има сва права зајемчена Уставом и законом, изузев права која по Уставу и закону имају само грађани Србије. Закон такође забрањује вршење права утврђених овим законом супротно циљу у коме су призната или с намером да се повреде или ограниче права других.

---

<sup>708</sup> М. Kosanović, S. Gajin, D. Milenković, *op.cit.*, стр. 16.

Закон утврђује седам основних облика дискриминације: непосредну дискриминацију, посредну дискриминацију, повреду начела једнаких права и обавеза, забрану позивања на одговорност, удруживање ради вршења дискриминације, говор мржње, и узнемиравање и понижавајуће поступање.

*Непосредна (директна) дискриминација* постоји ако се лице или група лица, због његовог, односно њиховог личног својства, у истој или сличној ситуацији, било којим актом, радњом или пропуштањем, стављају или су стављени у неповољнији положај, или би могли бити стављени у неповољнији положај. *Посредна (индиректна) дискриминација* постоји ако се лице или група лица, због његовог, односно њиховог личног својства, ставља у неповољнији положај актом, радњом или пропуштањем, које је привидно засновано на начелу једнакости и забране дискриминације, осим ако је то оправдано законитим циљем, а средства за постизање тог циља јесу примерена и нужна. За разлику од претходног облика дискриминације, посредна дискриминација је често прикривена и њу је тешко доказати у пракси.

*Повреда начела једнаких права и обавеза* постоји ако се лицу или групи лица, због његовог, односно њиховог личног својства, неоправдано ускраћују права и слобода или намећу обавезе које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица, ако су циљ или последица предузетих мера неоправдани, као и ако не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се овим мерама остварује. Повреда начела једнаких права и слобода у пракси има веома сложену структуру, коју је могуће размотрити са два становишта. Са становишта права, дискриминаторско поступање може имати три вида: 1) правно или законско привилеговање постоји када се појединцу или групи која дели исто лично својство обезбеђује право које други немају, нпр. право на организовање часова веронауке у државним школама обезбеђује се за припаднике појединих, а не свих верских заједница; 2) обесправљивање постоји када се лицу или групи ускраћује право које имају остали, нпр. детету инфицираном ХИВ-ом ускраћује се право да се упише у школу, односно право на похађање наставе; 3) ограничавање права постоји када се лицу или групи делимично ускраћују права која други уживају у пуном обиму, нпр. када се женама одреди нижа плата од оне

коју примају мушкарци за рад исте врсте на истом радном месту. Са становишта обавеза, такође је могуће уочити разлику између три вида дискриминације: 1) наметање обавезе коју друга страна нема, нпр. војнику ромске националности командир нареди да он уместо других чисти тоалет до краја војног рока; 2) наметање неједнаких обавеза, нпр. управник музеја одреди више цене улазница за стране држављане; 3) наметање једнаких обавеза у корист само једне стране, нпр. влада уредбом наметне обавезу куповине додатне поштанске марке за све пошиљке у поштанском саобраћају, уз одлуку да ће целокупан остварени приход ићи у корист једне верске заједнице.<sup>709</sup>

*Позивање на одговорност или виктимизација* постоји ако се према лицу или групи лица неоправдано поступа лошије него што се поступа или би се поступало према другима, искључиво или углавном због тога што су тражили, односно намеравају да траже заштиту од дискриминације или због тога што су понудили или намеравају да понуде доказе о дискриминаторском поступању. „Забрана позивања на одговорност као „облик“ дискриминације треба да заштити све оне који захтевају или намеравају да траже заштиту од дискриминације као и оне који намеравају да понуде доказе о дискриминаторском поступању од било каквих последица које по њих могу произаћи из таквог чина. Зато се може извести закључак да забрана позивања на одговорност не само да је облик дискриминације, већ и *condicio sine qua non* или боље речено предуслов успешне борбе и спречавања свих осталих облика дискриминације.“<sup>710</sup>

Слобода удруживања је једно од основних људских права. Међутим, постоји изузетак од слободе удруживања – *удруживање ради вршења дискриминације*. Овај изузетак је утврђен Законом о забрани дискриминације и постављен је на ниво основног облика дискриминације. Сагласно члану 10 забрањено је удруживање ради вршења дискриминације, односно деловање организација или група које је усмерено на кршење уставом, правилима међународног права и законом зајамчених слобода и права или на изазивање националне, расне, верске и друге мржње, раздора и нетрпељивости. У Републици

<sup>709</sup> Повереник за заштиту равноправности, *Судска грађанскоправна заштита од дискриминације*, Београд 2012, стр. 170-171.

<sup>710</sup> D. Milenković, *op.cit.*, стр. 29.

Србији није искључена појава удружења или организација која заговарају расну дискриминацију или шире националну и верску мржњу. Уставни суд Републике Србије је 2. јуна 2011. године донео одлуку у којој је, између осталог, утврдио да је деловање организације „Национални stroj“ забрањено управо због тога што је то организација која има за циљ ширење националне и верске мржње, односно дискриминаторно поступање.<sup>711</sup>

Слобода изражавања је једно од основних људских права. Међутим, као и у претходном случају, постоји изузетак од права на слободу изражавања - *забрана говора мржње*. Не ретко је ово право доведено у питање, као резултат учестале појаве говора мржње, а посебно на просторима бивше Југославије. Говор мржње је снажно средство за подстицање дискриминације, насиља, поделе и нетрпељивости у друштву. Као одговор на учестала кршења овог права, законодавац је забранио говор мржње, односно изражавање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства, у јавним гласилима и другим публикацијама, на скуповима и местима доступним јавности, исписивањем и приказивањем порука или симбола и на други начин. Изменама и допунама Кривичног законика које су извршене средином 2009. године значајно је измењено и унапређено кривично дело расне и друге дискриминације (чл. 387). Овим кривичним делом данас је у великој мери обухваћен и говор мржње.<sup>712</sup>

Последњи основни облик дискриминације утврђен законом је узнемиравање и понижавајуће поступање. Сагласно члану 12 Закона о забрани дискриминације забрањено је узнемиравање и понижавајуће поступање које има за циљ или представља повреду достојанства лица или групе лица на основу њиховог личног својства, а нарочито ако се тиме ствара страх или непријатељство, понижавајуће и увредљиво окружење. Постоје два основна вида овог облика дискриминације: а) *вербално омаловажавање и узнемиравање* постоји када се према једном лицу дискриминаторски поступа коришћењем речи у писаном облику или говором, на пример, када се Рому каже: „Бежи од мене, не

---

<sup>711</sup> Повереник за заштиту равноправности, *Судска грађанскоправна заштита од дискриминације*, *op.cit.*, стр. 174.

<sup>712</sup> М. Kosanović, S. Gajin, D. Milenković, *op.cit.*, стр. 60.

разговарам са Циганима“, или када се особама са инвалидитетом неко обраћа на погрдан начин, речима „дебилу“, „слепцу“, „ћопави“ и сл.; б) *омаловажавање и узнемиравање гестовима и радњама* постоји када се према једном лицу дискриминаторски поступа гестикулацијом, на пример, плажењем, затварањем носа, показивањем средњег прста и сл., или вршењем друге радње, на пример пљувањем, одгуривањем, тегљењем ушију, одузимањем штака или штапа, плашењем пса-водича и сл.<sup>713</sup> Овај облик дискриминације предвиђен је и у Закону о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом. Сагласно члану 6, став 4 дискриминација постоји и у случају ако се „према дискриминисаном очигледно понижавајуће поступа, искључиво или углавном због његове инвалидности.”

Поред основних облика дискриминације, Закон утврђује и тешке облике дискриминације: 1) изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпељивости по основу националне, расне или верске припадности, језика, политичког опредељења, пола, родног идентитета, сексуалне оријентације и инвалидитета; 2) пропагирање или спровођење дискриминације од стране органа јавне власти и у поступцима пред органима власти; 3) пропагирање дискриминације преко јавних гласила; 4) ропство, трговина људима, апартхејд, геноцид, етничко чишћење и њихово пропагирање; 5) дискриминација лица по основу два или више личних својстава (вишеструка или укрштена дискриминација); 6) дискриминација која је извршена више пута (поновљена дискриминација) или која се чини у дужем временском периоду (продужена дискриминација) према истом лицу или групи лица; и 7) дискриминација која доводи до тешких последица по дискриминисаног, по друга лица или по имовину, а нарочито ако се ради о кажњивом делу код кога је претежна или искључива побуда за извршењем била мржња односно нетрпељивост према оштећеном, која је заснована на његовом личном својству (члан 13).

Закон предвиђа две групе посебних случајева дискриминације: 1) случајеви дискриминације у посебним областима и субјектима који могу бити „узрочници“ забране дискриминације, и 2) лична својства неког лица или групе лица која могу

---

<sup>713</sup> Повереник за заштиту равноправности, *Судска грађанскоправна заштита од дискриминације*, *op.cit.*, стр. 177.

довести до неоправданог прављења разлике или неједнаког поступања, односно пропуштања. Прву групу чине: а) дискриминација у поступцима пред органима јавне власти; б) дискриминација у области рада; в) дискриминација у пружању јавних услуга и коришћењу објеката и површина; и г) дискриминација у области образовања и стручног усавршавања. Другу групу чине: а) верска дискриминација; б) дискриминација на основу пола; в) дискриминација на основу сексуалне оријентације; г) дискриминација на основу старосног доба; д) дискриминација због политичке или синдикалне припадности; њ) дискриминација с обзиром на здравствено стање; е) дискриминација деце; ж) дискриминација националних мањина; и з) дискриминација особа са инвалидитетом.<sup>714</sup>

#### 5.4.1.3. Остали прописи о недискриминацији

Република Србија располаже низом посебних закона који садрже парцијалне одредбе о забрани дискриминације у појединим областима друштвеног живота и према појединим рањивим категоријама лица и група.<sup>715</sup> Поред Закона о забрани дискриминације у групи антидискриминационих закона спадају и Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, Закон о

<sup>714</sup> D. Milenković, *op.cit.*, стр. 34.

<sup>715</sup> Закон о здравственој заштити, *Сл. гласник РС*, бр. 107/2005, 72/2009 – др. закон, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 – др. закон и 93/2014; Закон о правима пацијената, *Службени гласник РС*, бр. 45/13; Закон о основама система образовања и васпитања, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 52/2011 и 55/2013; Закон о предшколском васпитању и образовању, *Службени гласник РС*, бр. 18/2010; Закон о основном образовању и васпитању, *Службени гласник РС*, бр. 55/2013; Закон о високом образовању, *Сл. гласник РС*, бр. 76/2005, 100/2007 - аутентично тумачење, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013 и 99/2014; Закон о јавном информисању и медијима, *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014; Закону о оглашавању, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005 и 83/2014 - др. закон; Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл. гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010; Закон о електронским комуникацијама, *Сл. гласник РС*, бр. 44/2010, 60/2013 - одлука УС и 62/2014; Закон о електронским медијима, *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014; Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, *Сл. гласник РС*, бр. 67/2003, 101/2005 – др. закон, 90/2007, 72/2009 – др. закон, 111/2009 и 104/2013 – др. закон; Закон о заштити права и слобода националних мањина, *Сл. лист СРЈ*, бр.11/2002, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003 - Уставна повеља и *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009 – др. закон и 97/2013 - одлука УС; Закон о црквама и верским заједницама, *Службени гласник РС*, бр. 36/2006; Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009 и 32/2013; Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009 и 88/2010; Закон о раду, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014; Закон о извршењу кривичних санкција, *Сл. гласник РС*, бр. 55/2014; Породични закон, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2005 и 72/2011 – др. закон; Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, *Сл. гласник РС*, бр. 85/2005; Закон о забрани манифестација неонацистичких или фашистичких организација и удружења и забрани употреба неонацистичких или фашистичких симбола и обележја, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2009; Закон о равноправности полова, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009.

равноправности полова и Закон о заштити права и слобода националних мањина. Антидискриминационо законодавство Републике Србије допуњено је субсидијерним законодавством које обухвата серију закона који регулишу различите области друштвеног живота. Ови закони имају изузетну важност у борби против дискриминације и треба их узети у обзир приликом спровођења Закона о забрани дискриминације како би се створила комплетнија слика о начелима равноправности и недискриминације у свим областима живота.

У априлу 2006. године Република Србија је усвојила најважнији закон којим се регулише равноправан положај особа са инвалидитетом - Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом. То је први правни антидискриминациони пропис у Србији који на свеобухватан начин одређује појам дискриминације особа са инвалидитетом, посебне облике дискриминације и посебне случајеве дискриминације према особама са инвалидитетом у поступању пред органима јавне власти, приступу информацијама, образовању, васпитању, културном, спортском и верском животу заједнице, запошљавању, здравственој заштити, коришћењу јавних услуга и добара и сл. Највећи значај Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом је могућност покретања поступка у спору за заштиту од дискриминације због инвалидности. Закон дефинише дискриминацију као „свако прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства) у односу на лица или групе, као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а које се заснива на инвалидности или разлозима у вези са њом“ (члан 3, став 2).<sup>716</sup> Из ове законске одредбе произилази да је дефиниција дискриминације у касније усвојеном Закону о забрани дискриминације у великој мери уједанчена са дефиницијом дискриминације из Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом. Особе са инвалидитетом у смислу овог Закона су дефинисане као лица са „урођеном или стеченом физичком, сензорном, интелектуалном или емоционалном онеспособљеношћу које услед друштвених или других препрека немају могућности или имају ограничене могућности да се укључе у активности друштва на истом нивоу са другима, без обзира на то да ли могу да остварују

---

<sup>716</sup> Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, *Službeni glasnik RS*, br. 33/2006.



поменуте активности уз употребу техничких помагала или служби подршке“ (члан 3, став 1). Поједини аутори сматрају да ова одредба, приликом тумачења, изазива нејасноће јер се може доћи до закључка да се особом са инвалидитетом неће сматрати лице које нема друштвених или других препрека да се укључи у активности друштва. Због тога предлажу да се дефиниција особа са инвалидитетом у смислу овог Закона тумачи пре свега кроз појам „онеспособљености“, онако како је он дат у другим прописима који се тичу утврђивања инвалидности, док последице таквог стања не смеју бити разматране.<sup>717</sup> Ипак различити недостаци овог Закона уклоњени су усвајањем Закона о забрани дискриминације. Међутим и даље забрињава чињеница да се он у пракси не примењује и да су особе са инвалидитетом, које су двоструко заштићене општим и посебним законским одредбама, и даље маргинализоване и једна од најрањивијих друштвених група у Србији, а нарочито при запошљавању и на раду.<sup>718</sup>

Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом из 2009. године измењен је и допуњен 2013. године.<sup>719</sup> Овим законом уређују се подстицаји за запошљавање ради стварања услова за равноправно укључивање особа са инвалидитетом на тржиште рада, процена радних способности, професионална рехабилитација, обавеза запошљавања особа са инвалидитетом, услови за оснивање и обављање делатности предузећа за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом и других посебних облика запошљавања и радног ангажовања особа са инвалидитетом и друга питања од значаја за професионалну рехабилитацију и запошљавање особа са инвалидитетом. У складу са међународним стандардима и другим домаћим законским прописима овај Закон препознаје мере позитивне акције или тзв. мере позитивне дискриминације. Закон утврђује обавезу сваког послодавца који има најмање 20 запослених да има у радном односу одређени број особа са инвалидитетом. Послодавац који има од 20 до 49 запослених има обавезу да запосли једну особу са инвалидитетом. Послодавац који има 50 и више

---

<sup>717</sup> N. Petručić et al., *op.cit.*, стр. 23.

<sup>718</sup> *Ibid.*

<sup>719</sup> Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009; br. 032/2013.

запослених има обавезу да запосли најмање две особе са инвалидитетом и на сваких наредних 50 запослених по једну особу са инвалидитетом (члан 24). Сагласно изменама и допунама Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом из 2013. године послодавац који не запосли особе са инвалидитетом у складу са обавезом запошљавања одређеног броја лица са инвалидитетом, дужан је да уплати износ од 50% просечне зараде по запосленом у Републици Србији за сваку особу са инвалидитетом коју није запослио. Уплатом ових средстава послодавац испуњава обавезу запошљавања. У погледу мера активне политике запошљавања особа са инвалидитетом, изменама и допунама Закона, послодавац има право на субвенцију зараде у трајању од 12 месеци за особу са инвалидитетом без радног искуства коју запосли на неодређено време, у износу од 75% укупних трошкова зараде са припадајућим доприносима за обавезно социјално осигурање, али не више од износа минималне зараде утврђене у складу са прописима.<sup>720</sup>

Законом о равноправности полова из 2009. године утврђује се принцип једнакости полова и једнаких могућности у остваривању права и обавеза, као и предузимање посебних мера за спречавање и отклањање дискриминације засноване на полу и роду. Закон такође утврђује и поступак грађанскоправне заштите лица изложених дискриминацији.<sup>721</sup> Пре усвајања овог Закона поменути принципи су се примењивали искључиво путем имплементације ратификованих међународних инструмената, која није увек извођена са великим успехом у пракси.<sup>722</sup> Закон о равноправности полова обавезује органе јавне власти да развијају активну политику једнаких могућности у свим областима друштвеног живота. Политика једнаких могућности у смислу овог Закона подразумева „равноправно учешће полова у свим фазама планирања, доношења и спровођења одлука које су од утицаја на положај жена и мушкараца“ (члан 3, став 2). Забрана дискриминације је утврђена у члану 4 Закона који дефинише дискриминацију по основу пола као „свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства) које

---

<sup>720</sup> Вид. КРМГ, *Usvojene izmene i dopune Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom*, Poreske vesti april 2013.

<sup>721</sup> Закон о равноправности полова, *Službeni glasnik RS*, br. 104/2009.

<sup>722</sup> N. Petručić et al., *op.cit.*, стр. 24.

има за циљ или последицу да лицу или групи отежа, угрози, онемогући или негира признање, уживање или остваривање људских права и слобода у политичкој, економској, друштвеној, културној, грађанској, породичној и другој области.“ Дискриминацијом се сматра и ако се према лицу неоправдано поступа лошије него што се поступа према другоме, искључиво или углавном што је тражило или намерава да тражи правну заштиту од дискриминације или је понудило или намерава да понуди доказе о дискриминаторском поступању. Под неоправданим разликовањем, искључивањем, ограничавањем и поступањем или другим предузетим мерама, у смислу овог Закона, нарочито се сматра ако: 1) предузета мера није оправдана законитим или легитимним циљем; и ако 2) не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се предузетим мерама остварује. Закон садржи одредбе и о непосредној и посредној дискриминацији, забрани виктимизације и посебним мерама за постизање равноправности полова које су готово истоветне релевантним одредбама Закона о забрани дискриминације.<sup>723</sup> Закон утврђује релативно благе прекршајне казне па се очекује да судска пракса настала по приватним тужбама утиче на промену свести послодаваца и лица одговорна у установама и средствима јавног информисања.<sup>724</sup>

С обзиром да је Закон о забрани дискриминације донет након што је Закон о равноправности полова постојао, одредбе та два закона знатно се разликују што ствара додатне проблеме у пракси. Србија је у међувремену ратификовала више међународних докумената везаних за ту област, као што је Истанбулска конвенција, који захтевају усклађивање постојећих законских решења са овим документима и другим законским прописима. У том циљу формирана је радна група за израду новог Закона о родној равноправности.<sup>725</sup> Прва и друга радна верзија Модела закона о родној равноправности налазе се на сајту Заштитника грађана у циљу достављања коментара и сугестија свих заинтересованих субјеката. Прва радна верзија је представљена у Народној скупштини Републике Србије, на седници Одбора за људска и мањинска права и равноправност полова, поводом обележавања 10. децембра – Међународног дана људских права. О овом

---

<sup>723</sup> *Ibid.*

<sup>724</sup> *Ibid.*

<sup>725</sup> Вид. веб страна, Повереник за заштиту равноправности, Представљен посебан извештај о дискриминацији жена. Доступно на: [www.ravnopravnost.gov.rs](http://www.ravnopravnost.gov.rs), 27. мај 2015.

документу је дискутовано и у Скупштини АП Војводине, 4. фебруара 2015. године, као и у просторијама Сталне конференције градова и општина у Београду, са представницима и представницама јединица локалних самоуправа и локалних механизма за родну равноправност, 10. фебруара 2015. године. Новим Моделом закона о родној равноправности мења се назив Закона о равноправности полова у Закон о родној равноправности, као и основне одредбе које укључују родну перспективу у све области друштва. Значајна новина новог Модела закона о родној равноправности је и увођење неколико нових поглавља, као што је заштита од родно заснованог насиља.

Закон о заштити слобода и права националних мањина из 2002. године донет је још у време СР Југославије и још увек је на снази као основни параметар за одређивање положаја и права националних мањина.<sup>726</sup> Овим законом се уређује и заштита националних мањина од сваког облика дискриминације у остваривању права и слобода, инструменти којима се обезбеђују и штите посебна права националних мањина на самоуправу у области образовања, употребе језика, информисања и културе и формирање посебних културних, уметничких и научних установа, друштва и удружења у свим областима културног и уметничког друштва, ради олакшавања учешћа мањина у власти и у управљању јавним пословима. Закон садржи општу одредбу о забрани дискриминације, наводећи да се забрањује сваки облик дискриминације на националној, етничкој, расној, језичкој основи, према лицима која припадају националним мањинама (члан 3, став 1). Закон прокламује пуну и ефективну равноправност између припадника националних мањина и припадника већинске нације (члан 4). Законом се уређује и употреба матерњег језика националних мањина и могућност локалних власти да језик националне мањине уведу у употребу као равноправан службени језик на територији општине, као и могућности за организовање образовања на матерњем језику.<sup>727</sup>

Закон о националним саветима националних мањина из 2009. године, измењен и допуњен 2014. године, припадницима националних мањина омогућава

---

<sup>726</sup> N. Petručić et al., *op.cit.*, стр. 25.

<sup>727</sup> Закон о заштити права и слобода националних мањина, *Sl. list SRJ*, br. 11/2002, *Sl. list SCG*, br. 1/2003 - Ustavna povelja i *Sl. glasnik RS*, br. 72/2009 - dr. Zakon.

да бирају своје самоуправе – националне савете ради остваривања права на културну аутономију односно права на самоуправу у култури, образовању, обавештавању и службеној употреби језика и писма.<sup>728</sup> Упркос изменама и допунама из 2014. године, Закон о националним саветима националних мањина и даље има одређени број недостатака и противречности са одредбама других закона који доводе до озбиљне проблеме у вези са његовом имплементацијом.<sup>729</sup> Аутори стручног извештаја о стању мањинских права у Републици Србији од 24. септембра 2015. године сматрају да је важећи правни оквир Србије за заштиту националних мањина изнад европског просека,<sup>730</sup> али и да има одређена ограничења пре свега у вези са делотворном применом важећих закона, са значајним разликама између далеко напредније АП Војводине и осталог дела Србије. Замршеност овог оквира и недостатак потпуне јасноће даље су повећани недавном пресудом Уставног суда Србије од 16. јануара 2014. године којом је он избрисао 10 битних чланова Закона о националним саветима националних мањина као неуставне.<sup>731</sup> Осим тога, и даље нема потпуног договора о чињеничним последицама одлуке Уставног суда из 2009. године којом је он утврдио да надлежности АП Војводине не обухватају пропис о употреби мањинских језика као службених језика у општинама.<sup>732</sup> На основу искуства, аутори сматрају да има места за побољшање у погледу свести о мањинама у земљи, а да и даље постоји ограничена свест и признавање мањинских права међу државним службеницима, политичарима и у широј јавности, да је недавна реорганизација надлежности у Влади поново повећала широко распрострањено осећање представника националних мањина да не постоји јасна

<sup>728</sup> Адресар националних савета националних мањина у Србији укључује албанску, ашкалијску, бугарску, буњевачку, влашку, грчку, египатску, мађарску, немачку, ромску, румунску, русинску, словачку, словеначку, украјинску, хрватску, чешку, македонску, бошњачку и црногорску националну мањину, као и Савез јеврејских општина Србије. Вид. *Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Službeni glasnik RS*, br. 72/2009, 20/2014 - odluka US i 55/2014.

<sup>729</sup> Вид. Council of Europe, ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, *Third Opinion on Serbia adopted on 28 November 2013*, ACFC/OP/III(2013)006, Strasbourg 2014, p. 2; Вид. Resolution CM/ResCMN(2015)8 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Serbia, adopted by the Committee of Ministers on 1 July 2015 at the 1232nd meeting of the Ministers' Deputies.

<sup>730</sup> Основни елементи правног оквира националних мањина садржани су у четири главна акта: Уставу из 2006. године, Закону о заштити права и слобода националних мањина из 2002. године, Закону о националним саветима националних мањина из 2009. године и Закону о службеној употреби језика и писма из 2010. године.

<sup>731</sup> Уставни суд Србије, одлука 20/2014.

<sup>732</sup> Уставни суд Србије, одлука 353/2009.

институционална одговорност и координација мањинских питања на централном државном нивоу, да су улога и функција националних савета националних мањина и даље нејасне и да није испитан њихов потенцијал да утичу на формулисање и спровођење мањинске политике широм државе. Осим тога, један број националних савета националних мањина и даље се више усредсређује на општу политику, а не на проблеме мањина чиме доприноси стању недовољних међусобних односа између неких заједница националних мањина и друштва као целине.<sup>733</sup>

Законом о раду из 2005. године (измењен и допуњен, закључно са изменама и допунама из 2014. године) уређују се права, обавезе и одговорности из радног односа, односно по основу рада, у складу са ратификованим међународним конвенцијама. Одредбе овог Закона примењују се само на запослене, односно на физичка лица која су у радном односу код послодавца (члан 2). Закон о раду је први закон у Србији који је увео одредбе о дискриминацији запослених и лица која траже запослење.<sup>734</sup> Сагласно члану 18 овог Закона изричито је забрањена „непосредна и посредна дискриминацију лица која траже запослење, као и запослених, с обзиром на пол, рођење, језик, расу, боју коже, старост, трудноћу, здравствено стање, односно инвалидност, националну припадност, вероисповест, брачни статус, породичне обавезе, сексуално опредељење, политичко или друго уверење, социјално порекло, имовинско стање, чланство у политичким организацијама, синдикатима или неко друго лично својство.“ Закон препознаје два основна облика дискриминације – посредну и непосредну дискриминацију. Непосредна дискриминација је свако поступање узроковано неким од основа из члана 18 овог Закона којим се лице које тражи запослење, као и запослени, ставља у неповољнији положај у односу на друга лица у истој или сличној ситуацији. Посредна дискриминација постоји када одређена наизглед неутрална одредба, критеријум или пракса ставља или би ставила у неповољнији положај у односу на друга лица - лице које тражи запослење, као и запосленог, због одређеног својства, статуса, опредељења или

---

<sup>733</sup> Anastasia Crickley, Rainer Hofmann, Стручни извештај о стању мањинских права у Републици Србији, 24. септембар 2015.

<sup>734</sup> N. Petručić et al., *op.cit.*, стр. 26.

уверења из члана 18 овог Закона. Закон препознаје и узнемиравање и сексуално узнемиравање као облике дискриминације. Закон такође препознаје и изузетке од начела забране дискриминације (члан 22, став 1) и посебне мере заштите и помоћи појединих категорија запослених (члан 22, став 2), које не представљају мере афирмативне акције. Закон не предвиђа посебан поступак за заштиту права у случајевима дискриминације у смислу одредаба овог Закона. У таквим случајевима лице које тражи запослење, као и запослени, може да покрене пред надлежним судом поступак за накнаду штете од послодавца у складу са општим прописима (члан 23, став 1). Закон садржи и одредбу о обрнутом терету доказивања наводећи да терет доказивања да није било понашања које представља дискриминацију пада на туженом, ако је у току поступка тужилац учинио вероватним да је извршена дискриминација у смислу овог Закона (члан 23, став 2).<sup>735</sup>

Кривични законик из 2005. године (измењен и допуњен, закључно са изменама и допунама из 2014. године) садржи више одредаба о недискриминацији које су разврстане међу различитим групама кривичних дела. Одредбе Кривичног законика имају посебну важност у борби против дискриминације јер поједина кривична дела могу бити почињена кроз дискриминацију лица (нпр. кривична дела „Злостављање и мучење“ из члана 137 и „Расна и друга дискриминација“ из члана 387) или могу претпостављати дискриминаторски однос починиоца према жртви или њој блиским лицима (нпр. кривично дело „Трговина људима“ из члана 388).<sup>736</sup> Кривични законик садржи општу и основну одредбу којом се инкриминише дискриминација у оквиру кривичног дела „Повреда равноправности.“ Сходно томе Кривични законик санкционише сваког „ко због националне или етничке припадности, раси или вероисповести или због одсуства те припадности или због разлика у погледу политичког или другог убеђења, пола, језика, образовања, друштвеног положаја, социјалног порекла, имовног стања или неког другог личног својства, другоме ускрати или ограничи права човека и грађанина утврђена Уставом, законима или другим прописима или општим актима или потврђеним међународним уговорима или му на основу ове разлике

<sup>735</sup> Закон о раду, *Službeni glasnik RS*, br. 24/2005, br. 61/2005; br. 54/2009; br. 32/2013; br. 75/2014.

<sup>736</sup> N. Petručić et al., *op.cit.*, стр. 28.

даје повластице или погодности“ (члан 128). Из ове одредбе Кривичног законика произилазе све друге инкриминације дискриминаторног понашања. Сходно томе, поред кривичног дела из члана 128, заштиту у случајевима дискриминације и повреде начела једнакости пружају и следећа кривична дела: Повреда права употребе језика и писма (члан 129); Повреда слободе изражавања националне или етничке припадности (члан 130); Повреда слободе исповедања вере и вршења верских обреда (члан 131); Изнуђивање исказа (члан 136); Злостављање и мучење (члан 137); Повреда права по основу рада и права из социјалног осигурања (члан 163); Повреда права при запошљавању и за време незапослености (члан 164); Повреда угледа због расне, верске, националне или друге припадности (члан 174); Изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости (члан 317); Насилничко понашање на спортској приредби или јавном скупу (члан 344а); Расна и друга дискриминација (члан 387). Србија је побољшала правну заштиту од дискриминације, између осталог, увођењем одредбе Кривичног законика којом је омогућено да судови одређују теже казне у случајевима када је кривично дело учињено из мржње (члан 54а). Сагласно члану 54а „ако је кривично дело учињено из мржње због припадности раси и вероисповести, националне или етничке припадности, пола, сексуалне оријентације или родног идентитета другог лица, ту околност суд ће ценити као отежавајућу околност, осим ако она није прописана као обележје кривичног дела.“ Упркос унапређењу појединих одредаба Закона, потребна су додатна побољшања у смислу утврђивања одвраћајућих санкција за све злочине из мржње, како би се спречило њихово понављање, као и адекватна примена закона.<sup>737</sup>

У последњих неколико година Србија је успела да усвоји и измени серију закона у циљу обезбеђивања лична документа Ромима, Ашкалијама и Египћанима. Закон о пребивалишту и боравишту грађана ступио је на снагу у новембру 2011. године. Овај закон уводи поједностављену процедуру за пријаву пребивалишта и, између осталог, омогућава решавање ситуација у којима грађани нису у стању да обезбеде неопходне доказе за пријаву пребивалишта, нудећи алтернативно решење за утврђивање пребивалишта на адреси установе у којој је грађанин трајно смештен или центра за социјални рад на чијем подручју се

<sup>737</sup> Commissioner for Human Rights, CommHR/NS/sf 054-2015, Strasbourg 2015.



налази, уз пријаву грађанина тој установи, односно центру да ће његова адреса бити на адреси установе односно центра (члан 11, став 2, тачка 4).

Законом о изменама и допунама Закона о личној карти, који је ступио на снагу у јуну 2011. године, прописано је да се држављанину који има право на личну карту, а нема пријављено пребивалиште на територији Србије, издаје лична карта на основу утврђеног боравишта, са роком важења од две године.

Законом о изменама и допунама Закона о ванпарничном поступку, усвојеним у августу 2012. године, прописује се да се лице које није уписано у матичну књигу рођених може уписати у ту књигу, а да се поступак који се покреће по службеној дужности, за састављање исправе о чињеници рођења покреће у року од три месеца од дана подношења захтева за упис. Исправа о чињеници рођења саставља се на основу исказа два пунолетна сведока чији је идентитет утврђен јавним исправама. Ако се у поступку састављања исправе не може утврдити дан, час и година рођења сматра се да је то лице рођено 1. јануара у 00.01 часова, године за коју је вероватно да је година његовог рођења. Ове измене требало би да реше питање правно невидљивих особа у Србији.

Закон о регистру и Закон о изменама и допунама Закона о административним таксама такође олакшавају приступ социјално угроженим групама правима која се односе на лична документа.<sup>738</sup>

Након бројних иницијатива и предлога, Народна скупштина Републике Србије усвојила је, 20. марта 2015. године, Закон о кретању уз помоћ пса водича којим се уређује право на коришћење јавног превоза, право на коришћење објеката у јавној употреби, право на слободан приступ и боравак на јавним површинама, право на слободан приступ и боравак у радном простору, право инструктора пса водича, обавеза омогућавања остваривања права, оспособљавање за кретањем са псом водичем, одговарајућа исправа на основу које се остварује право на кретање уз помоћ пса водича. Закон предвиђа новчану казну која се креће од 200.000 до 500.000 динара за правна лица која забране или онемогуће особама која се крећу уз помоћ пса водича или инструктору пса остваривање

<sup>738</sup> ECRI Conclusions on the Implementation of the Recommendations in Respect of Serbia Subject to Interim Follow-up, adopted on 19 March 2014.

права на коришћење свих превозних средстава, бесплатан превоз за пса водича, коришћење објеката у јавној употреби, слободан приступ и боравак на јавним површинама, као и боравак у радном простору. Новчаном казном од 20.000 до 100.000 динара биће кажњено одговорно лице у правном лицу, а новчаном казном од 100.000 до 400.000 динара предузетник.

Закон о употреби знаковног језика усвојен је на седници Народне Скупштине одржане 28. априла 2015. године. Овај закон треба да омогући гаранцију, промоцију и поштовање права припадника заједнице глувих, укључивање у све друштвене токове равноправно са другима, као и побољшање квалитета њиховог живота. Закон регулише употребу знаковног језика у политичком животу, поступку пред јавном службом, установама образовања, у току запошљавања и раду код послодаваца и у другим областима живота и предвиђа казну која се креће од 200.000 до 500.000 динара за правна лица која забране или онемогуће употребу знаковног језика у установама образовања, услуге тумача код послодаваца, у удружењима, савезима и јавним службама.

#### **5.4.2. Институционални оквир**

##### **5.4.2.1. Повереник за заштиту равноправности**

У складу са Препоруком о општој политици бр. 2 којом ЕКРИ препоручује државама чланицама оснивање специјализована тела на националном нивоу за борбу против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције од 13. јуна 1997. године и Законом о забрани дискриминације из 2009. године у Србији је установљена институција Повереника за заштиту равноправности. Повереник за заштиту равноправности је централни, независни, самостални и специјализован државни органа за сузбијање свих облика и видова дискриминације. Прва повереница за заштиту равноправности, др Невена Петрушић, изабрана је 5. маја 2010. године, одлуком Народне скупштине Републике Србије, на период од 5 година. Скупштина је 27. маја 2015. године изабрала нову Повереницу за заштиту равноправности, Бранкицу Јанковић. Према Закону о забрани дискриминације исто лице може бити бирано за повереника највише два пута. У складу са међународним стандардима и домаћом регулативом, Повереник за заштиту

равноправности има широк круг законских овлашћења. Једна од основних надлежности Повереника је поступање по притужбама у случајевима дискриминације лица или групе лица које повезује исто лично својство. Према члану 33 Закона о забрани дискриминације Повереник је надлежан да прима и разматра притужбе због дискриминације, даје мишљења и препоруке у конкретним случајевима дискриминације и изриче законом утврђене мере. Поред тога, Повереник је дужан да подносиоцу притужбе пружи информације о његовом праву и могућности покретања судског или другог поступка заштите, укључујући и поступак мирења, као и да подноси тужбе за заштиту од дискриминације, уз сагласност дискриминисане особе. Повереник може да подноси прекршајне пријаве због аката дискриминације инкриминисаних антидискриминационим прописима, а као државни орган, овлашћен је да подноси кривичне пријаве и покреће поступак за оцену уставности и законитости општих аката.

Део надлежности односи се на унапређивање заштите равноправности. У оквиру ове делатности Повереник је овлашћен да упозорава јавност на најчешће, типичне и тешке случајеве дискриминације, да прати спровођење закона и других прописа, иницира доношење или измену прописа ради спровођења и унапређивања заштите од дискриминације и даје мишљење о одредбама нацрта закона и других прописа који се тичу забране дискриминације, као и да препоручује органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности. Повереник прати стање у области заштите равноправности, о чему подноси редовни годишњи извештај Народној скупштини. У случајевима учестале или вишеструке дискриминације, дискриминације која долази од органа јавне власти и тешких облика дискриминације Повереник, самоиницијативно или на захтев Народне скупштине, подноси и посебне извештаје.<sup>739</sup>

#### **5.4.2.1.1. Поступак по притужбама због дискриминације**

Сагласно Закону о забрани дискриминације Повереник поступа по притужбама уколико поступак пред судом по истој ствари није покренут или

---

<sup>739</sup> Повереник за заштиту равноправности, Стратегија развоја институције Повереника за заштиту равноправности, Београд 2012, стр. 4.

правоснажно окончан. Притужбу због дискриминације може поднети: а) свако физичко или правно лице или група лица која сматра да је претрпела дискриминацију по било ком основу; б) организације које се баве заштитом људских права, и свако друго лице, у име и уз сагласност лица које сматра да је претрпело дискриминацију; в) у случају дискриминације групе лица, организација која се бави заштитом људских права може поднети притужбу у своје име, без сагласности лица за које се сматра да је претрпело дискриминацију.

Притужба се подноси у писаној форми. Може се поднети и путем телефакса, електронском поштом са скенираним поднеском и потписом подносиоца, у електронској форми уз електронски потпис подносиоца, као и усмено на записник у пријемној канцеларији Повереника, без плаћања таксе или друге накнаде. Свака странка сноси своје трошкове, без обзира на исход поступка. Притужба мора бити потписана. Притужба треба да садржи податке о томе ко је дискриминисан, од стране кога је дискриминисан/а, опис дискриминаторног акта, доказе о претрпљеном акту дискриминације (исправе, сведоци и др.).<sup>740</sup>

„Након пријема притужбе, овлашћено лице у стручној служби Повереника испитује да ли притужба садржи све неопходне елементе. Ако је притужба непотпуна, неразумљива или садржи недостатке који онемогућавају поступање, подносиоцу притужбе без одлагања се упућује захтев да најкасније у року од 15 дана отклони недостатке, уз навођење недостатака и начина на који се они могу отклонити. Повереник одбацује притужбу: 1) ако подносилац притужбе у остављеном року не отклони недостатке; 2) када утврди да је ненадлежан да одлучује о повреди права на коју подносилац притужбе указује, дужан је да подносиоца притужбе обавести о томе који је орган надлежан за пружање правне заштите.

Повереник не спроводи поступак ако утврди: 1) да је по истој ствари покренут поступак пред судом или да је поступак пред судом правоснажно окончан, 2) да је очигледно да нема дискриминације на коју подносилац притужбе указује, 3) да је у истој ствари већ поступао, а нису поднети нови докази, и 4) да је

---

<sup>740</sup> Доступно на: [www.ravnopravnost.gov.rs](http://www.ravnopravnost.gov.rs), 23. мај 2015.

због протеча времена од учињене повреде права немогуће постићи сврху поступања – члан 36 Закона о забрани дискриминације.

Након пријема притужбе и евентуалног отклањања недостатака, притужба се доставља лицу за које се тврди да је извршило акт дискриминације у року од 15 дана од дана пријема притужбе. Овом лицу се оставља рок од 15 дана од дана пријема притужбе да се изјасни о наводима у притужби. Повереник затим, пре предузимања других радњи у поступку, предлаже поступак мирења, у складу са законом којим се уређује поступак медијације.

Ради пружања делотворне и ефикасне заштите, предмети се према степену хитности разврставају у две категорије: 1) Неодложно – када прикупљени подаци указују да је лице услед дискриминације у високом ризику због штетних последица, могућности понављања, настављања односно прекидања акта дискриминације. Поступак на случају започиње одмах и мишљење односно препорука даје се у најкраћем могућем року; 2) Редовно – када прикупљени подаци не указују да је лице услед дискриминације у ризику, мишљење или препорука дају се у року од 90 дана од подношења притужбе.<sup>741</sup>

#### **5.4.2.1.2. Медијација**

Закон о забрани дискриминације предвиђа могућност решавања дискриминаторних спорова медијацијом (посредовањем). Сагласно члану 38 Закона Повереник за заштиту равноправности предлаже спровођење поступка мирења, у складу са законом којим се уређује поступак медијације, а пре предузимања других радњи у поступку. Медијација је утврђена Законом о посредовању у решавању спорова који је усвојен 23. маја 2014. године. Пре усвајања овог закона медијација је била уређена Законом о посредовању – медијацији из 2005. године. Сагласно члану 2 Закона о посредовању у решавању спорова „посредовање је поступак, без обзира на назив, у којем стране добровољно настоје да спорни однос реше путем преговарања, уз помоћ једног или више посредника, који странама помаже да постигну споразум.“ Одредбе о медијацији садржи и Закон о парничном поступку (члан 11, члан 67, члан 152,

<sup>741</sup> Повереник за заштиту равноправности, *Судска грађанскоправна заштита од дискриминације*, *op.cit.*, стр. 304.

члан 158, члан 305, члан 340, члан 341). Сагласну члану 11 Закона о парничном поступку „суд ће да упути странке на медијацију и на информативно рочиште за медијацију, у складу са законом, односно да укаже странкама на могућност за вансудско решавање спора медијацијом или на други споразуман начин.“

Медијација је посебан метод решавања правних спорова који омогућава да стране у спору, путем преговора који се воде уз помоћ, односно уз посредовање трећих (трећег) лица – медијатора, заједнички пронађу конструктивно, обострано прихватљиво решење које неће представљати победу или пораз једне или друге стране, већ њихов обострани добитак.<sup>742</sup> Медијација не представља судски поступак, већ неформалан поступак прилагођен интересима странака. Медијација је заправо процес у коме медијатор олакшава размену информација, појашњава потребе и интересе странака, дефинише њихове сличности и разлике и ради на постизању обострано прихватљивог решења. Медијатор не намеће и не приморава на решење, међутим познавање успешних решења у сличним ситуацијама је веома корисно. Медијатор може поставити питања којима би се подстакла креативност странака и проширила њихова визија, како би исте пронашле више од једног решења. Добро познавање формалних процедура даје могућност медијатору да помогне странкама у проналажењу решења у ком процесу да се спор заврши. Примарни узрок ескалације сукоба између странака може бити њихова фрустрација да не желе да се међусобно саслушају. Код расних и културних спорова узроци сукоба могу бити постојање претходне дискриминаторске праксе, неравноправна расподела ресурса или необуздано понашање једне или више странака. По свему судећи, ови проблеми не могу бити решени обичним поравнањем. Међутим, медијација може одграти кључну улогу у првобитном разјашњењу разлога који стоје иза расних или културних тензија, како би се странке могле фокусирати на проналажење решења.<sup>743</sup>

Медијација има низ позитивних карактеристика и без упоређивања са судским поступком за многе правне ствари представља много ефикаснији и бољи

---

<sup>742</sup> Повереник за заштиту равноправности: Поступак мирења – решавање правних спорова медијацијом. Доступно на: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/>, 23. мај 2015.

<sup>743</sup> Judy Mares-Dixon, *Mediating Complaints of Discrimination*, стр. 2. Доступно на: <http://dixonmediation.com/MediatingComplaintsofDiscriminations.pdf>, 23. мај 2015.

метод решавања правних спорова.<sup>744</sup> Медијација се препоручује као алтернативни начин решавања спорова зато што је поверљива, непристрасна, добровољна, омогућава странама да реше проблем договором, у складу са својим интересима, јефтинија је од судског поступка, мање је стресна него одлазак у суд, решава спор брже него у судском поступку, мање је формална од судског поступка. Иако медијација није могућа у свим правним споровима она је применљива у имовинско-правним односима физичких и правних лица; привредним; породичним; грађанско-правним, управним и другим односима.<sup>745</sup>

Законом о посредовању у решавању спорова предвиђена су основна начела на којима се заснива медијација: а) *начело добровољности* које подразумева да је за поступак посредовања потребна изричита сагласност обе стране, осим у спорним односима у којима је посебним законом покретање поступка посредовања предвиђено као услов за вођење судског или другог поступка. Суд или други орган, који је у складу са посебним законом обавезан да странкама укаже на могућност примене посредовања, дужан је да пружи сва потребна обавештења у циљу потпуне обавештености странака о могућности спровођења посредовања или да упути странке код посредника. Стране се слободно споразумевају о начину спровођења посредовања; б) *начело равноправности* странака подразумева да су обе стране у поступку посредовања равноправне и имају једнака права, при чему посредник у току поступка посредовања, уважавајући све околности случаја, мора да странама обезбеди равноправан положај; в) *начело учествовања и присуствовања у поступку посредовања* подразумева да стране као физичка лица у поступку посредовања учествују лично. Пуномоћник физичког лица, као страна у поступку, може учествовати уз страну коју заступа, док правно лице, као страну у поступку, заступа законски заступник уписан у одговарајући регистар, односно овлашћени пуномоћник; г) *начело искључења јавности* подразумева да је у поступку посредовања искључена јавност, а трећа лица посредовању могу присуствовати само уз сагласност страна у поступку; д) *начело хитности* подразумева да је поступак посредовања хитне

---

<sup>744</sup> Повереник за заштиту равноправности: Поступак мирења – решавање правних спорова медијацијом, *loc.cit.*

<sup>745</sup> Osnovni sud u Kraljevu, Medijacija. Доступно на: <http://www.osnovnisudkv.rs/home/index.php/lat/medijacija-meni1>, 23. мај 2015.

природе, спроводи се без одлагања, у најкраћем могућем времену, што овај поступак чини бржим и јефтинијим него што је решавање спора у судском поступку. Поступак медијације се мора окончати у року од 60 дана од дана закључења споразума о приступању посредовању, осим ако се стране не споразумеју другачије; *ђ) начело поверљивости* подразумева да ни једна страна, њихови законски заступници и пуномоћници, посредник, трећа лица која присуствују поступку посредовања, као и лица која обављају административне послове за потребе посредовања не смеју открити податке, предлоге и изјаве из поступка посредовања или у вези са поступком посредовања који се чувају као деловна тајна, ако се стране нису другачије споразумеле, осим оне које се морају саопштити на основу закона, ради заштите јавног поретка, посебно када је то потребно ради осигурања заштите најбољег интереса детета или ради спречавања наношења штете физичком или психичком интегритету лица, као и у случају ако је то потребно ради спровођења споразума страна; *е) начело неутралности* подразумева да посредник у поступку посредовања поступа неутрално; *ж) начело прихватљивости доказа у другим поступцима* подразумева да се у судском, арбитражном или другом поступку не могу користити, нити саопштити на други начин, предлози изнети током посредовања који су дати искључиво ради закључења споразума. Стране, њихови законски заступници и пуномоћници, посредници, трећа лица која присуствују поступку посредовања, као и лица која обављају административне послове за потребе посредовања не могу се у било ком судском или другом поступку позивати на околности, сведочити или предлагати као доказ: 1) чињеницу да је једна страна предложила спровођење поступка посредовања или изразила вољу да у том поступку учествује; 2) мишљења и ставове које је страна у поступку посредовања изразила или предлоге које је у том поступку изнела искључиво у циљу постизања споразума; 3) могуће начине решавања спорног односа које је током поступка посредовања изнео посредник и чињеницу да је страна у поступку показала спремност да прихвати предложени начин решавања спорног односа; 4) исправу која је припремљена искључиво за потребе поступка посредовања. Ако се у поступку посредовања страна позвала на неки доказ који би у другом поступку могла ускратити, коришћење таквог доказа



у поступку посредовања не значи пристанак на његово коришћење у другом поступку.

Медијација пред Повереником за заштиту равноправности може се спровести ако је случај медијабилан и ако су обе стране сагласне. „Медијацију чије се спровођење организује у оквиру службе Повереника може водити само особа са листе медијатора Повереника. На листи медијатора налазе се професионалци различитих струка који су посебно обучени за спровођење медијације у случајевима дискриминације. Услове обуке и квалификације које су неопходне за упис на листу медијатора прописао је Повереник за заштиту равноправности. Уколико су се стране сагласиле о спровођењу медијације, овлашћено лице у служби Повереника ангажује медијатора са листе као привременог медијатора који организује и води припремне састанке. На овим састанцима стране, између осталог, бирају медијатора са листе који даље води медијацију. Уколико стране не могу да се сагласе око личности медијатора, одређује га Повереник. Поступак медијације спроводи се у месту пребивалишта или боравишта особа које у њој учествују, односно у месту за које су се стране споразумеле да ће се медијација одржати. Све трошкове спровођења медијације, као и трошкове других радњи које се предузимају, сноси Повереник за заштиту равноправности, тако да је за стране медијација бесплатна. Ако се стране не сагласе о спровођењу медијације, као и онда када медијација не резултира склапањем споразума, поступак пред Повереником се наставља.<sup>746</sup> „После спроведеног поступка, Повереник даје мишљење да ли је дошло до повреде одредаба закона и у року од 90 дана од дана подношења притужбе о томе обавештава подносиоца и лице против кога је притужба поднета. Уз мишљење, Повереник препоручује лицу против кога је поднета притужба начин отклањања повреде права. Лице коме је препорука упућена дужно је да поступи по препоруци и отклони повреду права у року од 30 дана од дана пријема препоруке те да о томе обавести Повереника. Ако лице коме је препорука упућена не поступи по препоруци, односно не отклони повреду права, Повереник му изриче опомену. Ако ни после изрицања опомене такво лице у року од 30 дана од дана изрицања

---

<sup>746</sup> Повереник за заштиту равноправности, *Судска грађанскоправна заштита од дискриминације*, *op.cit.*, стр. 306.

опомене то не учини, Повереник ће известити јавност. Опомена се изриче решењем против кога није допуштена посебна жалба а на поступак пред Повереником сходно се примењују одредбе којима се уређује општи управни поступак.<sup>747</sup>

#### 5.4.2.2. Судска заштита од дискриминације

Поред вансудског поступка заштите од дискриминације (формални или неформални договор у оквиру синдиката, струковне или невладине организације<sup>748</sup> и поступак по притужбама због дискриминације пред Повереником за заштиту равноправности), жртве дискриминације имају могућност да покрену неки од судских поступака, који се води према општим законским прописима. Такви поступци су кривичноправни, прекршајни, управни поступак и управни спор. Грађанскоправни поступак укључује опште законске прописе у складу са одредбама Закона о забрани дискриминације. С обзиром да је грађанскоправна заштита од дискриминације утврђена Законом о забрани дискриминације, у овом делу посветићемо пажњу могућности судске заштите од дискриминације у оквиру посебног парничног поступка кој је регулисан одредбама Закона о парничном поступку.

Сагласно члану 41, став 1 Закона о забрани дискриминације „свако ко сматра да је повређен дискриминаторским поступањем има право да поднесе тужбу суду.“ Из ове одредбе произилази да тужбу могу поднети не само држављани Републике Србије, већ и недржављани. Заштиту од дискриминације ужива дискриминисани. Међутим, тужбу ради дискриминације могу поднети и Повереник за заштиту равноправности и организација која се бави заштитом људских права или заштитом права одређене групе лица, као и добровољни испитивач дискриминације. Ако се дискриминаторско поступање односи искључиво на одређено лице Повереник и организација која се бави заштитом људских права могу поднети тужбу само уз његову сагласност у писменој форми.

<sup>747</sup> М. Kosanović, S. Gajin, D. Milenković, *op.cit.*, стр. 24.

<sup>748</sup> Законом уређени, институционализовани системи вансудског решавања спорова, могу се покренути код Републичке агенције за мирно решавање радних спорова, према одредбама Закона о мирном решавању радних спорова, уколико је до дискриминације дошло на раду или у вези са радом. Такође, примењују се и одредбе Закона о посредовању у решавању спорова. Опширније, вид. N. Petručić et al., *op.cit.*, стр. 51-53.

Ако утврди да су испуњени законски услови за заштиту од дискриминације, суд је дужан да дискриминисаном пружи заштиту. Заштита се прво тражи од вишег суда, који је стварно надлежан за суђење у споровима за заштиту од дискриминације. Дискриминисана особа сама бира да ли ће тужбу поднети вишем суду где се налази његово/њено пребивалиште или вишем суду где је пребивалиште појединца који је извршио повреду, односно седиште организације која је извршила повреду. Дискриминисана организација бира да ли ће тужбу поднети вишем суду где се налази њено седиште или вишем суду где је пребивалиште појединца који је извршио повреду, односно седиште организације која је извршила повреду. Ако дискриминисани сматра да је виши суд неоправдано ускратио заштиту, жалбу може поднети апелационом суду на чијем подручју се налази виши суд који је донео првостепену пресуду. Апелациони суд може пресудом потврдити пресуду првостепеног суда или је преиначити, док решењем одбацили жалбу на пресуду или укинути пресуду вишег суда и предмет вратити вишем суду на поновну расправу и пресуду. Ревизија је изузетно дозвољена против другостепене пресуде, кад је по оцени апелационог суда о допуштености ревизије, потребно да се размотре правна питања од општег интереса, уједначи судска пракса или када је потребно ново тумачење права. О ревизији одлучује Врховни касациони суд.

Тужбом се може тражити забрана извршења радње од које прети дискриминација, забрана даљег вршења радње дискриминације односно забрана понављања радње дискриминације, утврђивање да је тужени поступао дискриминаторски према тужиоцу или другоме, извршење радње ради уклањања последица дискриминаторског поступања, накнада материјалне и нематеријалне штете и објављивање пресуде донете поводом неке од тужби из овог закона (члан 43). Тужилац може уз тужбу, у току поступка и по његовом окончању, све док извршење не буде спроведено, захтевати да суд привременом мером спречи дискриминаторско поступање ради отклањања опасности од насиља или веће ненадокнадиве штете (члан 44, став 1). Из ових одредаба произилази да тужилац може поднети неколико врста тужби: а) тужбу за спречавање дискриминације; б) тужбу за уклањање стања дискриминације; в) тужбу за утврђивање да постоји дискриминација; и г) тужбу за накнаду штете због дискриминације. Тужилац

може да комбинује више тужбених захтева. Захтеви тужби за пропуштање, уклањање и за накнаду штете могу се објединити у једну тужбу. Тужилац не може комбиновати тужбу за утврђивање ни са једним од овим захтевима. Ову врсту тужбе тужилац подноси када из било ког разлога није заинтересован да тражи друге врсте заштите другим тужбама. Поред коначне заштите која се тражи путем тужбе, тужилац може да тражи и привремену заштиту подношењем захтева за издавање привремене мере пре него што је спор окончан, па чак и пре него што је тужба поднета. Постоје и облици додатне заштите која се остварује: а) захтевом за изрицање судског пенала дискриминатору; и б) захтевом за објављивање пресуде против дискриминатора. Ако је суд утврдио да је извршена радња непосредне дискриминације или је то међу странкама неспорно, тужени се не може ослободити од одговорности доказивањем да није крив. Уколико тужилац учини вероватним да је тужени извршио акт дискриминације, терет доказивања да услед тог акта није дошло до повреде начела једнакости, односно начела једнаких права и обавеза сноси тужени (члан 45). Грађанскоправна заштита од дискриминација одвија се по хитном поступку. Суд је дужан о издавању привремене мере да одлучи без одлагања, а најкасније у року од три дана од пријема предлога.<sup>749</sup>

#### **5.4.2.3. Омбудсман – Заштитник грађана**

Заштитник грађана је независан и самосталан државни орган, који по притужби грађана или по сопственој иницијативи, у посебном поступку проверава да ли органи државне управе или организације које врше јавна овлашћења према грађанима поступају у складу са законским и другим прописима Републике Србије и принципом „добре управе“. Поред контроле формалног поштовања закона „Заштитник грађана с посебном пажњом испитује етичност, савесност, непристрасност, стручност, сврсисходност, делотворност, поштовање достојанства странке и остале особине које треба да карактеришу управу, а које грађани с пуним правом очекују од оних које као порески обвезници плаћају.“<sup>750</sup>

<sup>749</sup> Опширније, вид. Владимир Водинелић, Судска заштита због дискриминације, Повереник за заштиту равноправности. Доступно на: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/>, 04. март 2016.

<sup>750</sup> Вид. Заштитник грађана Омбудсман. Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/о-нама>, 23. мај 2015.

Иако Заштитник грађана по правилу не покреће поступке по притужбама грађана због дискриминације од стране органа државне управе, ако се претходно нису, у складу са законом, обратили Поверенику за заштиту равноправности, његов рад има значајну улогу у спречавању и борби против дискриминације.<sup>751</sup> Заштитник грађана прати стање људских права у земљи и његов крајњи циљ је да допринесе остваривању слобода и права, принципа једнакости и очувању достојанства грађана. Заштитник грађана посвећује посебну пажњу заштити права припадника националних мањина, права детета, права особа са инвалидитетом, права лица лишених слобода и равноправности полова. Поред права на покретање и вођење поступка Заштитник грађана даје препоруке, мишљења и законодавне иницијативе у вези са кршењем људских права што је од кључног значаја за унапређење стања људских права у земљи.

Заштитнику грађана могу се обратити сви грађани (жене, мушкарци – пунолетни или деца), без обзира на држављанство и свака група грађана, удружење, предузеће или друго правно лице, домаће или страно (синдикати, невладине организације и сл.) ради незаконитог, неправилног или лошег рада органа државне управе, органа надлежног за правну заштиту имовинских права и интереса Републике Србије и других органа и организација, предузећа и установа којима су поверена јавна овлашћења. Подношење притужбе и поступак пред Заштитником грађана је бесплатан. Притужба се може поднети на било ком језику и писма које грађани користе у свакодневној комуникацији. Заштитник грађана узеће у разматрање притужбу: а) када је предмет притужбе у надлежности Заштитника грађана; б) када од повреде права до подношења притужбе није прошло више од годину дана; в) када су грађани претходно своја права покушали да заштитите свим расположивим правним средствима; и г) када је притужба потписана и попуњена подацима потребним за поступање Заштитника грађана. Ако неки од наведених услова није испуњен, притужба ће бити одбачена јер се сматра да нема основа за поступање. У том случају Заштитник грађана је дужан да обавести подносиоца притужбе о разлозима за одбацивање. Заштитник грађана може позвати подносиоца притужбе и ради њене допуне. У случају да подносилац притужбе не поступи како је било тражено, Заштитник грађана ће одбацити

---

<sup>751</sup> Вид. Стратегија превенције и заштите од дискриминације, стр. 13.

притужбу. Грађани не могу бити изложени кривичној, прекршајној, дисциплинској или било којој другој одговорности односно санкцији због тога што су се у доброј вери обратили Заштитнику грађана или пружили информације од значаја за поступак који Заштитник води.<sup>752</sup>

#### 5.4.3. Рањиве друштвене групе

Иако је Србија успоставила задовољавајући правни и институционални оквир за борбу против дискриминације, који укључује и правне прописе којима се штите права мањина и културна права, у складу са међународним стандардима, потребно је улагати континуиране напоре како би се обезбедило делотворно и доследно спровођење таквих прописа у целој земљи. Законодавство о забрани дискриминације генерално је у складу са европским стандардима, али је потребно додатно усклађивање нарочито у погледу обима изузетака од начела једнаког третмана, дефинисања посредне дискриминације и обавезе обезбеђивања прихватљивог простора за запослене са инвалидитетом. Канцеларија Повереника за заштиту равноправности још увек нема адекватне просторије и њен капацитет је потребно оснажити. Главни недостаци оквира за борбу против дискриминације посебно утичу на следеће области: а) још увек не постоје услови за пуно остваривање слободе изражавања, што захтева потпуно спровођење нових медијских закона; б) промоција и заштита права најрањивијих и највише дискриминисаних група, као што су Роми, ЛГБТИ популација, особе са инвалидитетом, лица са ХИВ/АИДС-ом, жене и браниоци људских права, који су често жртве нетрпељивости, говора мржње, чак и физичких напада, још увек није обезбеђена у пуној мери, што захтева делотворије спровођење оквира за борбу против дискриминације, промоцију једнакости и интеграцију највише дискриминисаних група, као и одговарајућу истрагу, гоњење и санкционисање кривичних дела мотивисаних мржњом; в) Роми се и даље налазе у тешким животним условима, што захтева јачање напора у циљу побољшања њиховог стања, као и координацију власти у оквиру политике инклузије Рома.<sup>753</sup>

<sup>752</sup> Заштитник грађана, Најчешће постављана питања. Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/zastitnik-i-gradjani/najcesce-postavljana-pitanja>, 04. март 2016.

<sup>753</sup> Европска комисија, *Извештај о напретку Србије 2015*, *op.cit.*, стр. 19.

Из праксе Повереника за заштиту равноправности произилази да је број притужби поднетих од стране лица ромске националности „јакo мали“ у односу на то колико је стварно дискриминација присутна у пракси. Таква пракса говори о недовољној информисаности ромске заједнице о правним механизмима који су им на располагању када је у питању дискриминација.<sup>754</sup> Роми су и даље жртве етнички мотивисаних напада, а многи случајеви изазивања националне, расне и верске мржње и нетрпељивости не наилазе на адекватну реакцију надлежних органа. Не изостаје ни дискриминација Рома у медијима.<sup>755</sup> Ситуација Ромкиња је често лошија од ситуације у којој се налазе Роми мушкарци, јер су исте често изложене вишеструкој дискриминацији. Положај ромске деце често изазива додатну забринутост. Специфични проблеми са којима се Роми сусрећу углавном нису резултат јаза у законодавству, већ његове имплементације. У циљу јачања борбе против дискриминације потребно је комбиновати законодавство са политичким и финансијским мерама.<sup>756</sup>

Дискриминација ЛГБТИ популације и даље је високо распрострањена у Србији. ЛГБТИ особе изложене су свакодневној дискриминацији, нападима, увредама и говору мржње и једина су друштвена група којој се негира право на мирно окупљање. „Истраживања јавног мњења показују резултате који су поражавајући за српско друштво у целини, јер сваки други грађанин сматра да је хомосексуализам болест коју треба лечити, а више од 80 одсто испитаних не жели ЛГБТИ особе у својој породици“.<sup>757</sup> Због тога је потребно интензивирати рад на сузбијању предрасуда према овим особама што се може остварити само свеукупном модернизацијом друштва и заједничким деловањем органа јавне власти, невладиних организација и медија на промени односа према другима и другачијима и уважавању и прихватању сексуалне и родне разноликости.

---

<sup>754</sup> Beta, EurActivrs, Romi najdiskriminisaniji u Srbiji. Доступно на: <http://www.euractiv.rs/ljudska-prava/7119-romi-su-najdiskriminisaniji-u-srbiji->, 01. октобар 2014.

<sup>755</sup> Милијана Трифковић, Јасмина Миковић, Ивана Станковић, *Једнаке шанске за боље могућности, Јачање Рома и Ромкиња у борби против дискриминације*, Повереник за заштиту равноправности, стр. 4-5.

<sup>756</sup> EUROPEAN COMMISSION, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, *Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies*, Brussels 2014, p. 17.

<sup>757</sup> Вид. Повереник за заштиту равноправности, Међународни дан поноса, објављено 27. јуна 2014.

Упркос задовољавајућем нормативно правном оквиру који је заснован на социјалном моделу инвалидности чијом се применом отклањају последице структуралне дискриминације особа са инвалидитетом и стварају услови за њихову пуну инклузију у друштво, особе са инвалидитетом су и даље једна од најдискриминисанијих група у Србији, коју карактерише претерно висока стопа незапослености.<sup>758</sup> Дискриминација особа са инвалидитетом је присутна у свим областима друштвеног живота, а посебно у образовању, раду, запошљавању, здравственој заштити, политичком систему државе, приступу добрима и услугама, информацијама, приступа правди, спорту, саобраћају и сл. Многе особе са интелектуалним и психосоцијалним инвалидитетом и даље су смештене у пренасељеним институцијама за социјалну заштиту одраслих, упркос обавезе органа власти за њихово кретање у правцу деинституционализације. Не изостају ни предрасуде, стереотипи и савови према инвалидности. Из праксе Поверенице за заштиту равноправности произилази да број поднетих притужби због дискриминације на основу инвалидитета не одговара стварном положају особа са инвалидитетом.<sup>759</sup>

Дискриминација, нетолеранција и стигматизација особа са ХИВ-ом је честа појава у Србији. Према наводима Редовног годишњег извештаја Заштитника грађана Републике Србије за 2014. годину особе са ХИВ/АИДС-ом су стигматизоване и дискриминисане чак и међу здравственим радницима. У Србији нема систематичног тестирања на ХИВ/АИДС, па ни међу децом и младима. Мере штедне угасиле су неке услуге социјалне заштите, а друге свеле на минимум.<sup>760</sup> Поједини аутори сматрају да правни систем Републике Србије у области борбе против дискриминације особа са ХИВ/АИДС-ом није систематски и правна правила у овој области доношена су неплански.<sup>761</sup>

Жене и мушкарци у Србији формално имају једнака права, али истраживања показују да је укупни социјално-економски статус жена знатно

<sup>758</sup> Commissioner for Human Rights, *Report by Nils Mužnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Serbia from 16 to 20 March 2015*, Strasbourg 2015, pp. 1-2.

<sup>759</sup> Вид. Повереник за заштиту равноправности, *Редовни годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2014. годину*, Београд 2015, стр. 92-93.

<sup>760</sup> Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину*, Београд 2015, стр. 5.

<sup>761</sup> М. Kosanović, S. Gajin, D. Milenković, *op.cit.*, стр. 130.



лошији у односу на мушкарце и да постоји дубок јаз између прокламованих принципа и конкретне праксе у спровођењу политике. Практика Повереника показује да су жене дискримисане у свим областима друштвеног живота, а посебно на послу, у породици, медијима и политици. Жене су више дискриминисане на основу пола, и то у области запошљавања или на послу. На основу анализе поднетих притужби за 2014. годину Повереник сматра да се дискриминација на основу пола најчешће испољава: 1) приликом тражења посла, када послодавац тражи одређен пол кандидата и 2) на послу, премештајем на нижа и мање плаћена радна места након повратка са породичног одсуства. Повереник је разматрао и неколико притужби у вези са дискриминацијом жена и девојчица приликом уписа у одређене образовне установе, као и случајеве вишеструке дискриминације жена.<sup>762</sup> Осим тога, насиље у породици, сексуално насиље и други облици родно заснованог насиља су свакодневна појава у Србији.<sup>763</sup> То захтева јачање напора за ефикасно истраживање и процесуирање свих аката насиља над женама, као и прикупљање разноврсних података о родно заснованом насиљу и насиљу у породици, како би се проценили узроци ове појаве и побољшала борба против таквих појава.

#### 5.4.4. Судска пракса

Из праксе Врховног касационог суда у Београду произилази да је број случајева дискриминације мали и да су најчешће у питању спорови из области рада и запошљавања. Током 2015. године Врховни касациони суд је донео четири одлуке у случајевима дискриминације, од којих два решења ради поништења одлуке, и то: у вези са пријемом у радни однос (Рев2 293/2015 од 13. маја 2015. године) и законитошћу поступка мирног решења радног спора (Рев2 653/2014 од 10. септембра)<sup>764</sup> и две пресуде којом се ревизија тужиоца изјављена против

<sup>762</sup> Повереник за заштиту равноправности, *Редовни годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2013. годину*, Београд 2014, стр. 65-66.

<sup>763</sup> Вид. Повереник за заштиту равноправности, *Редовни годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2014. годину, ор.сцт.*, стр. 52.

<sup>764</sup> У предмету Рев2 293/2015 од 13. маја 2015. године, у вези са пријемом у радни однос, Врховни касациони суд је донео решење којим се укида пресуда Апелационог суда у Новом Саду од 23. јула 2014. године и предмет се враћа другостепеном суду на поновно одлучивање о жалбама тужених. У предмету Рев2 653/2014 од 10. септембра, у вези са законитошћу поступка мирног решења радног спора, Врховни касациони суд је донео решење којим се укида решење Апелационог суда у Крагујевцу од 15. априла 2014. године и прихвата одлучивање о ревизији

пресуде Апелационог суда у Новом Саду (Рев2 201/2015 од 3. јуна 2015. године)<sup>765</sup> и пресуде Апелационог суда Београду (Рев2 1422/2015 од 16. септембра 2015. године), ради дискриминације и злостављања на раду, у једном делу одбија као неоснована, а у другом делу одбацује као недозвољена.<sup>766</sup> Мали број случајева дискриминације је евидентан и у претходним годинама. С друге стране, када је у питању кривичноправна заштита од дискриминације, пракса судова у вези са расистичким кривичним делима је проблематична јер не постоје поуздани статистички подаци, а тамо где је покренуто кривично гоњење изречене казне су обично мале и састоје се од новчаних казни у малим износима.<sup>767</sup>

### **Предмет Рев2 537/2012 од 27.06.2012. године Врховног касационог суда у Београду**

У предмету В.Т. из П. против тужене Републике Србије, тужилац је првостепеном суду поднео тужбу ради утврђивања да тужена Република Србија систематски и системски спроводи у односу на тужиоца тешке облике дискриминације, повређујући његова права из области рада. Тужилац је учествовао на четири расписана конкурса ради избора директора Основне музичке школе у периоду 2007-2008. године. Одлукама директора није био изабран ниједан кандидат. Из образложења одлука произилази да тужилац није

---

тужиоца изјављеној против решења Вишег суда у Ужицу од 05. септембра 2013. године, као изузетно дозвољеној. Овим решењем укидају се решења Вишег суда у Ужицу од 05. септембра 2013. године и Основног суда у Ужицу од 19. јуна 2013. године и предмет се враћа првостепеном суду на поновно суђење.

<sup>765</sup> У предмету Рев2 201/2015 од 3. јуна 2015. године, ради утврђивања дискриминације и злостављања на раду, Врховни касациони суд је донео пресуду којом се ревизија тужиоца изјављена против пресуде Апелационог суда у Новом Саду од 26. септембра 2014. године одбија као неоснована у делу којим је потврђена пресуда Вишег суда у Суботици од 20. јуна 2014. године, којом је одбијен захтев тужиоца за утврђивање да је претрпео дискриминацију код туженог, захтев за накнаду штете због претрпљене дискриминације и захтев да је радни однос на одређено време тужиоцу по сили закона прерастао у радни однос на неодређено време, и одбацује као недозвољена у делу којим је потврђена пресуда Вишег суда у Суботици од 20. јуна 2014. године којом је одбијен тужбени захтев ради утврђивања да је тужилац у периоду 01.11.2012. до 22.01.2013. године претрпео злостављање на раду.

<sup>766</sup> У предмету Рев2 1422/2015 од 16. септембра 2015. године, ради утврђења дискриминације и злостављања на раду, Врховни касациони суд је донео пресуду којом се ревизија тужиоца изјављена против пресуде Апелационог суда у Београду од 12.03.2015. године одбија као неоснована у делу којом је потврђена пресуда Вишег суда у Панчеву од 10. децембра 2014. године у ставу првом изреке, којим је одбијен као неоснован захтев тужиоца за утврђење дискриминације, и одбацује као недозвољена у делу којом је потврђена пресуда Вишег суда у Панчеву од 10. децембра 2014. године у ставу другом изреке, којим је одбијен као неоснован тужбени захтев тужиоца за утврђење злостављања.

<sup>767</sup> ECRI, REPORT ON SERBIA (fourth monitoring cycle), Strasbourg 2011, p. 15.

био изабран због непотпуне пријаве, непознавања проблематике материјалних и људских ресурса локалне заједнице и неповољног мишљења школског одбора. Тужилац је сматрао да постоји дискриминација у области рада, наводећи да није био изабран иако испуњава све услове на четири објављена конкурса. Као мотиве неизбора је навео „обезбеђивање функције директора и противправна имовинска корист трећем лицу у складу са партијско политичким циљевима локалне самоуправе и међупартијским договорима на релацији локална самоуправа – покрајина – република“. Дана 26. јануара 2012. године Основни суд у Новом Саду је донео пресуду којом се тужбени захтев тужиоца одбија као неоснован, а тужилац се обавезује да туженој на име трошкова спора исплати 5.000,00 динара.

Одлучујући о ревизији тужиоца изјављеној против пресуде Апелационог суда у Новом Саду од 05. априла 2012. године, на седници већа одржаној 27. јуна 2012. године, Врховни касациони суд је донео пресуду којом се ревизија тужиоца одбија као неоснована и потврђује пресуда Основног суда у Новом Саду. Врховни касациони суд је испитао побијану пресуду и утврдио да је ревизија неоснована јер није била учињена битна повреда одредаба парничног поступка из члана 361, став 2, тачка 9 ЗПП на коју ревизијски суд пази по службеној дужности. С обзиром да се ревизија не може изјавити због битне повреде одредаба парничног поступка из члана 361, став 2, тачка 4 недозвољени су ревизијски наводи у којима се истиче да је поступак у првом степену морао бити спроведен у вишем суду, а не у основном суду. Ревизија се не може изјавити због релативно битних повреда одредаба парничног поступка учињених пред првостепеним судом, па су неосновани ревизијски наводи у којима се истиче да је у првостепеном поступку учињено више релативно битних повреда.

Суд је навео да због забране ретроактивног дејства закона у периоду када су објављени конкурси у којима је тужилац учествовао (2007-2008. година) Закон о забрани дискриминације се не може применити зато што је донет 2009. године, већ се поступање школе може посматрати кроз примену Закона о раду који садржи одредбе о забрани дискриминације у области рада, члана 14 Европске конвенције о људским правима, члана 3 Повеље о људским и мањинским правима и грађанским слободама и Устава Републике Србије. Суд је потврдио становиште

нижестепених судова и Уставног суда који се о томе изјаснио, да у одлукама поводом конкурса и касније у поступању судских органа не постоји ни непосредна, нити посредна дискриминација. Наиме, нема дискриминације када се за обављање одређених (одговорних) послова као што су директор, старешина, руководилац одређених организационих целина у правним лицима или државним органима, захтевају строжији критеријуми у погледу знања, организационих способности, праксе, односа са странкама и јавношћу, вештини комуникација без обзира на формално исте школске и стручне квалификације. Разлог (не)пријема на место директора школе је непотпуна пријава, непознавање материјалних и људских ресурса у локалној самоуправи, неповољно мишљење од стране више школа, а не одређено лично својство из члана 18 Закона о раду. Процедуралне грешке у поступку интерне заштите не представљају акте дискриминације јер је обезбеђена судска и управна заштита субјективних права (делимично је ту заштиту тужилац и остварио). Поступање судова у поступку субјективне заштите тужиоца не представља тешке облике дискриминације из члана 13 Закона о забрани дискриминације (период после ступања на снагу закона) јер није било изазивања неравноправности, мржње, нетрпељивости по основу националне, расне или верске припадности, језика, политичког опредељења, пола, родног идентитета, сексуалног опредељења и инвалидитета из тачке 5, нити вишеструке или укрштене дискриминације из тачке 7.<sup>768</sup>

**Предмет Рев2 687/2012 од 27.12.2012. године Врховног касационог суда у Београду**

У предмету др В.К. из Р. против И.з.о. В. из С.К. и проф. др М.Е. тужила је првостепеном суду поднела тужбу ради утврђивања дискриминације и накнаде штете. Предмет тужбеног захтева је накнада штете за претрпљене душевне болове због повреде права личности и повреде части и угледа, претрпљених душевних болова, због узнемиравања, психолошког злостављања, који су узроковали менталну психосоматску патњу и страх као и за претрпљену дискриминацију и стављање у неповољни положај у области рада у праву на стручно усавршавање и напредовање у служби, у праву на једнаку накнаду за рад, праву на одмор и

---

<sup>768</sup> Врховни касациони суд Републике Србије, Rev2 537/2012 (2012).

слободне дане и задовољавајуће услове рада као и захтев за накнаду штете због неискоришћених слободних дана.

Тужиља је код туженог засновала радни однос на неодређено време почев од 25. јуна 2001. године на радном месту лекара на специјализацији из радиологије. Магистарске студије је уписала 1999. године. Њена теза је била прихваћена јер је била у вези са научним пројектом И.з.о. В., али је у пролеће 2006. године тужени проф. др М.Е., који је био један од ментора тужиље, обавестио тужиљу да је пројекат завршен, због чега не може завршити магистарску тезу. Тужени И.з.о. је сносио трошкове магистарских студија тужиље јер су оне биле предвиђене планом стручног усавршавања али тужиља није израдила ни одбранила магистарску тезу. Међутим, и без одбране тезе успела је да се упише на трећу годину докторских студија из радиологије. Трошкове ових студија је сама сносила, израдила је докторски рад али га није одбранила. Са туженим је 21. новембра 2005. године закључила уговор о уређивању међусобних права, обавеза и одговорности за обављање послова лекара на специјализацији из радиологије. Овим уговором регулисано је, између осталог, да је послодавац дужан да запосленом омогући дошколовање, специјализацију, постдипломске студије и друго стручно усавршавање када то захтева потреба процеса рада у складу са планом и програмом рада за текућу годину, те да је запослени дужан да остане на раду код послодавца 10 година, рачунајући од дана завршеног стручног усавршавања. Уколико запосленом престане радни однос пре истека рока од 10 година дужан је да послодавцу рефундира средства уложена у стручно усавршавање, као и накнаду зараде која му је исплаћена за време које у току усавршавања није провео код послодавца. Тужиља је положила специјалистички испит 29. јануара 2007. године након чега је са туженим закључила анекс уговора број 1 о уређивању међусобних права, обавеза и одговорности према коме је обављала послове лекара специјалисте радиолога. Због понашања претпостављених према њој и опште атмосфере у болници у којој је била запослена тужиља је поднела захтев за споразумни престанак радног односа нагласивши да ће у смислу члана 178, став 3 Закона о раду дати отказ уколико тужени не прихвати споразум. Тужени је обавестио тужиљу да не прихвата

споразумни престанак радног односа и узима на знање да је тужила дала отказ о чему није донео посебно решење.

Одлучујући о ревизијама тужиле и туженог-противтужиоца И.з.о. В., изјављеним против пресуде Апелационог суда у Новом од 30. марта 2012. године, којом је преиначена првостепена пресуда у усвајајућем делу противтужбеног захтева тако што је тај захтев, као и захтев за накнаду парничних трошкова одбијен, а у преосталом делу жалбе парничних странака одбијен и првостепена пресуда потврђена, на седници одржаној 27. децембра 2012. године, Врховни касациони суд је донео пресуду којом се одбијају као неосноване ревизије тужиле и туженог-противтужиоца И.з.о. В.

Суд је утврдио да су, код овако утврђеног чињеничног стања, нижестепени судови правилно применили материјално право када су делимично усвојили тужбени захтев и одбили противтужбени захтев. Основна карактеристика дискриминације јесте неједнако поступање у односу на друга лица у истој или сличној ситуацији. Овакво поступање се у овом случају огледа у ускраћивању тужиле у коришћењу слободних дана, самим тим и у праву на коришћење права на одмор, додељивањем већег броја пацијената, искључивањем из допунског рада, онемогућавањем тужиле да изнесе своје мишљење на јутарњим састанцима односно прекидање тужиле у свом излагању, обраћање уз вику, претњу, омаловажавање пред колегама и пацијентима и неприхватљивом невербалном комуникацијом (уношењем у лице и махањем рукама и папирима тужили испред лица). Наведене радње тужених су правилно, и по оцени Врховног касационог суда, оквалификоване као дискриминаторско понашање према тужили. Због тога она на основу члана 43 Закона о забрани дискриминације има право на накнаду штете. Супротно ревизијским наводима туженог Института, у поступку утврђивања дискриминације није потребно вештачење. Вештачење се изводи када је о неком проблему потребно знање којим суд не располаже. На основу изведених доказа (аслушање странака, сведока) суд може да процени и утврди да ли се у идентичним ситуацијама неједнако поступа.

Према члану 178, став 3 Закона о раду ако запослени откаже уговор о раду због, од стране послодавца учињене повреде обавеза утврђених законом, општим

актом и уговором о раду, запослени има сва права из радног односа, као у случају да му је незаконито престао радни однос. У овом случају, утврђено је да је послодавац, овде тужени повредио обавезе утврђене Законом о забрани дискриминације. Због тога је тужила дала отказ па јој на основу цитиране законске одредбе припадају права као да јој је незаконито престао радни однос. То значи да би у случају поништаја датог отказа тужила била враћена на рад. Како је тужиљин рад код послодавца онемогућио сам тужени (утврђеним дискриминаторским понашањем) и због таквог понашања туженог (повреде уговора о раду од стране послодавца) тужила дала отказ, по правилном закључку другостепеног суда она није у обавези да накнади трошкове које је тужени имао на име њеног стручног усавшавања.<sup>769</sup>

#### **Предмет Рев 3602/10 од 16.12.2010. године Врховног касационог суда у Београду**

У предмету Т.В. из П. и М.М. из К. против К.п. д.д. К.М., тужиле су првостепеном суду поднеле тужбу ради накнаду материјалне и нематеријалне штете. Тужила Т.В. која је слепа особа и стара 77 година је са пратиоцем (ћерком М.М) путовала аутобусом из једног града у други. По уласку у аутобус возач је инсистирао да тужиле плате пуну цену карте иако су га обавестиле да је првотужила слепа особа која поседује књижицу за повлашћену возњу инвалидног лица за одређену годину на основу које има право на цену карте умањену за 75% од њене вредности а њен пратилац на бесплатну возњу. До расправе је дошло када је возач првотужили рекао: „шта ћеш ти стара да се шверцујеш срам те било“ и инсистирао да обе напусте аутобус ако не желе да купе карте по пуној цени, те да ће да позове полицију. Остали путници у аутобусу који су слушали расправу такође су затражили од тужила да плате пуну цену карте или изађу да би аутобус кренуо. Овакво понашање возача имало је за последицу да су сви путници сматрали да су тужиле особе које желе да се шверцују. Због настале непријатне ситуације, понижавајуће по тужиле, обе су

---

<sup>769</sup> Врховни касациони суд Републике Србије, Rev2 687/2012 (2012).

купиле карту по пуној цени. По повратку из другог града нису ни покушале да користе књижицу за повлашћену возњу и купиле су карте по пуној цени.<sup>770</sup>

Одлучујући о ревизији тужиља изјављеној против пресуде Вишег суда у Краљеву од 1. септембра 2010. године, на седници већа одржаној дана 16. децембра 2010. године, Врховни касациони суд је оценио да је радник туженог на описани начин понизио тужиле пред већим бројем лица и на тај начин изазвао нетрпељивост свих путника аутобуса према особи са инвалидитетом и њеном пратиоцу и донео пресуду којом се делимично усваја ревизија тужиља, пресуда Основног суда у Краљеву од 19. маја 2010. године преиначује, а пресуда Вишег суда у Краљеву од 1. септембра 2010. године у одбијајућем делу. Суд је обавезао туженог да тужиљама исплати на име накнаде нематеријалне штете по основу претрпљених душевних болова због повреде части и угледа износ од по 100.000,00 динара, са законском затезном каматом од 19. маја 2010. године па до исплате, у року од 8 дана по пријему пресуде, под претњом извршења, и обавезао је туженог да тужиљама исплати на име трошкова парничног поступка укупан износ од 62.682,00 динара у року од 15 дана под претњом извршења. Ревизија тужиља у осталом делу је била одбијена као неоснована.<sup>771</sup>

## **5.5. БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА**

### **5.5.1. Правни оквир**

#### **5.5.1.1. Устав Босне и Херцеговине**

Устав Босне и Херцеговине (у даљем тексту: БиХ) представља анекс Општег оквирног споразума за мир у БиХ (Дејтонски мировни споразум), који је парафиран у Дејтону 21. новембра 1995. године, а потписан у Паризу 14. децембра 1995. године. Дејтонски мировни споразум је представљао врхунац преговора који су са прекидима трајали 44 месеца и одржавали се под покровитељством Међународне конференције за бившу Југославију и Контакт-групе. Ступио је на снагу 14. децембра 1995. године и има 12 анекса. С обзиром да Устав представља део мировног споразума, он је сачињен и донесен без

<sup>770</sup> Опширније, вид. М. Поповић, *loc.cit.*

<sup>771</sup> Врховни касациони суд Републике Србије, Rev 3602/10 (2012).



процедура које би осигурале демократски легитимитет. Он представља јединствен случај устава који није никад објављен на службеним језицима државе БиХ, него је усаглашен и објављен на страном, енглеском језику. Устав је потврдио наставак правног постојања БиХ као државе, а модифицирао њену унутрашњу структуру. У складу са Уставом, БиХ је креирана као изузетно децентрализована земља<sup>772</sup> чију државну структуру чине два ентитета: Федерација БиХ и Република Српска. Дејтонски мировни споразум није успео решити међуентитетску граничну линију у подручју Брчког, али су стране пристале на обавезујућу арбитражу у вези с тим (члан V Анекса 2 уз Дејтонски мировни споразум). У складу с арбитражном одлуком од 5. марта 1999. године створен је Дистрикт - Брчко<sup>773</sup> под искључивим суверенитетом државе.<sup>774</sup> Сваки ентитет има своју владу и председништво. Док је Република Српска централизована, Федерација БиХ састоји се од десет кантона.<sup>775</sup>

Устав БиХ садржи изричиту одредбу о недискриминацији у члану 2, став 4 који наводи да је „уживање права и слобода, предвиђених овим чланом или међународним споразумима наведеним у Анексу I овог Устава, обезбеђено свим лицима у Босни и Херцеговини без дискриминације по било којој основи као што су пол, раса, боја, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално и социјално порекло или повезаност са националном мањином, имовина, рођење или други статус.“ Истоветну одредбу о забрани дискриминације садржи и Дејтонски мировни споразум (Анекс IV). Такође, Анекс VII који се бави правима избеглих и расељених лица предвиђа забрану сваког облика дискриминације према овој категорији становништва, како у поступку остваривања њихових права (на образовање, запошљавање, здравствену заштиту и друге облике социјалне заштите), тако и у поступку повратка у места у којима су боравили пре избијања оружаних сукоба.<sup>776</sup> Општа одредба о забрани

---

<sup>772</sup> Centar za razvoj civilnog društva, *Ka većoj otvorenosti zakonodavnih procesa u zemljama Zapadnog Balkana*, Zrenjanin 2013, стр. 73.

<sup>773</sup> Опширније, вид. *Ibid.* У марту 2000. године Дистрикт Брчко проглашен је аутономном јединицом са својом законодавном и извршном влашћу, у коме се поред закона Дистрикта, примјењују и закони БиХ.

<sup>774</sup> Вид. *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, пара. 6-10.

<sup>775</sup> Civil Rights Defenders, *Human Rights in Bosnia and Herzegovina*. Доступно на: <http://www.civilrightsdefenders.org/country-reports/human-rights-in-bosnia-and-herzegovina/>, 29. септембар 2015.

<sup>776</sup> Mario Reljanović, *Antidiskriminacioni okvir u Bosni i Hercegovini i zemljama Evropske unije*, 8. Naučni skup sa međunarodnim učešćem Sinergija 2011, стр. 237.

дискриминације је садржана и у Уставу Федерације БиХ (члан 2, став 1, тачка д) и Уставу Републике Српске (члан 10).

Устав БиХ предвиђа највиши ниво међународно признатих људских права и слобода и непосредну примену Европске конвенције о људским правима са протоколима, који имају приоритет над свим другим законима (члан 2, став 2).<sup>777</sup> Из ове уставне одредбе, којом су оснажена начела једнакости и недискриминације у Уставу БиХ, произилази да принципи Европске конвенције о људским правима не само што гарантују супремацију Конвенције над националним законодавством БиХ, већ и супремацију над целокупним правним поретком. Формулација о директној применљивости Конвенције у БиХ указује на то да ће се одредбе Конвенције примењивати непосредно од стране судова без доношења накнадних аката за њихову имплементацију.<sup>778</sup> Правилно тумачење права и слобода садржаних у Конвенцији, а посебно оних одредаба којима се јемче начела једнакости и забране дискриминације, има кључно значење у антидискриминационом законодавству БиХ. Поред поменуте Европске конвенције о људским правима, Устав БиХ, као и уставни ентитета, садрже посебне одредбе које наводе читав низ међународних докумената за заштиту људских права који ће се примењивати у БиХ.<sup>779</sup>

Иако је Устав БиХ утемељен на најзначајнијим међународним и европским стандардима, из праксе Европског суда за људска права произилази да су уставне реформе неопходне у земљи. Етничка дискриминација у Уставу БиХ је препозната у одлукама Европског суда за људска права у случајевима Азра Зорнић (*Azra Zornić*) и Сејдић-Финци (*Sejdić-Finci*), а у међувремену су потврђене и друге форме етничке дискриминације.<sup>780</sup>

---

<sup>777</sup> Ustav Bosne i Hercegovine (Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Aneks IV) i Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, broj 25/09.

<sup>778</sup> Faris Vehabović, Midhat Izmirlija, Adnan Kadribašić, *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije sa objašnjenjima i pregledom prakse u uporednom pravu*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2010, стр. 9.

<sup>779</sup> *Ibid.*, стр. 27-28.

<sup>780</sup> Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH, Alternativni izveštaj o napretku 2015: politički kriteriji, Human Rights Papers, Paper 13, Sarajevo 2015, стр. 5.

### 5.5.1.2. Закон о забрани дискриминације

Након двогодишњег процеса заговарања, израде и консултација у вези са усвајањем јединственог закона за борбу против дискриминације, БиХ је, коначно, у јулу 2009. године усвојила Закон о забрани дискриминације. Закон је ступио на снагу у августу 2009. године. Иницијативу за израду јединственог закона за борбу против дискриминације покренуле су организације цивилног друштва. Законом о забрани дискриминације успоставља се оквир за остваривање једнаких права и могућности свим лицима у БиХ и уређује се систем заштите од дискриминације (члан 1, став 1).<sup>781</sup> Из ове законске одредбе произилази да право на остваривање једнаких права и могућности имају сва лица у БиХ, без обзира на њихово држављанство. Иако се често каже да су „недискриминација“ и „једнакост“ само различити начини изражавања исте идеје, обавеза „једнаких могућности“ или „једнаке заштите“ подразумева више позитивних обавеза, него што је случај са појмом „недискриминација.“ Овакво дефинисање предмета Закона може бити механизам за постизање „идеала једнаких могућности.“<sup>782</sup>

Закон о забрани дискриминације изричито забрањује дискриминацију у члану 2 који истовремено дефинише појам дискриминације. Дискриминација у смислу овог Закона је свако различито поступање, укључујући свако искључивање, ограничавање или давање предности утемељено на стварним или претпостављеним основама према било ком лицу или групи лица на основу њихове расе, боје коже, језика, вере, етничке припадности, националног или социјалног порекла, везе с националном мањином, политичког или другог уверења, имовног стања, чланства у синдикату или другом удружењу, образовања, друштвеног положаја и пола, полног изражавања или оријентације, као и свака друга околност која има за сврху или последицу да било ком лицу онемогући или угрожава признавање, уживање или остваривање на равноправној основи права и слобода у свим областима јавног живота (члан 2, став 1). Из ове одредбе произилази да је листа забрањених основа дискриминације отворена и иста може укључити и основе које нису изричито наведене у члану 2, став 1.

<sup>781</sup> *Zakon o zabrani diskriminacije BiH, Službeni glasnik BiH, br. 59/09.*

<sup>782</sup> *Sevima Sali-Terzić, Komentar Zakona o zabrani diskriminacije – Recenzija, Sarajevo 2010, стр. 4.*

Закон препознаје два основна облика дискриминације: непосредну и посредну дискриминацију. Непосредна дискриминација је свако различито поступање по основама одређеним чланом 2 овог Закона, односно свако деловање или пропуштање деловања када је неко лице или група лица доведена или је била или би могла бити доведена у неповољнији положај за разлику од неког другог лица или групе лица у сличним ситуацијама. Посредна дискриминација подразумева сваку ситуацију у којој, наизглед неутрална одредба, критеријум или пракса, има или би имала учинак довођења неког лица или групе лица у неповољан или мање повољан положај у односу на друга лица (члан 3). С обзиром да је законодавац у поменутим одредбама одвојио појам дискриминације од појмова посредне и непосредне дискриминације, као и од других облика дискриминације, приликом примене одредаба из члана 2 и 3 Закона о забрани дискриминације потребно је њихово свеукупно тумачење, јер да би се утврдила дискриминација није довољно само доказати да је дошло до повреде неког права и слободе искључивањем, ограничавањем или давањем предности због неког стварног или претпостављеног основа, већ је потребно упутити на један од облика дискриминације из члана 3, односно члана 4.<sup>783</sup> Осим тога важно је напоменути да када се утврђује дискриминација тј. различито поступање питање намере није битно, што је јасно наглашено у члану 2, став 1 Закона у формулацији „сврха или последица.“ То је посебно важно када је у питању доказивање различитог поступања у случајевима посредне дискриминације, коју је тешко доказати. Пракса је показала да је могуће дискриминацију доказати и када је до ње дошло без намере.<sup>784</sup> Још једна чињеница која је очигледна када је у питању тумачење посредне или непосредне дискриминације у смислу овог Закона је потреба проналаска „компаратора.“ Постојање компаратора је битан елемент доказивања различитог третмана, како би се тест дискриминације даље спроводио. Обавеза проналаска компаратора, од које зависи успех захтева за заштиту, пада на особу која тврди да је дискриминисана по неком забрањеном основу и не може се

---

<sup>783</sup> F. Vehabović, M. Izmirlija, A. Kadribašić, *op.cit.*, стр. 29.

<sup>784</sup> *Ibid.*, стр. 33.

очекивати да суд или неки други орган одређује компаратора по службеној дужности.<sup>785</sup>

Поред основних облика дискриминације Закон о забрани дискриминације дефинише и остале облике дискриминације: а) узнемиравање; б) полно или сексуално узнемиравање; в) мобинг; г) сегрегацију; д) издавање налога другима за вршење дискриминације и помагање другима приликом дискриминације; и њ) подстицање на дискриминацију.

Узнемиравање се сматра дискриминацијом у свакој ситуацији у којој понашање везано уз један од наведених основа из члана 2 овог Закона има за сврху или чији је ефекат повреда достојанства лица и стварање застрашујућег, непријатељског, деградирајућег, понижавајућег или увредљивог амбијента (члан 4, став 1). Полно или сексуално узнемиравање је сваки облик нежељеног вербалног, невербалног или физичког понашања полне природе чији је циљ или ефекат повреда достојанства лица, посебно када ће се њиме створити застрашујући, непријатељски, деградирајући, понижавајући или увредљив амбијент (члан 4, став 2). Дефиницију сексуалног узнемиравања треба разликовати од дефиниције узнемиравања на основу пола, јер је у првом случају у питању одбијање сексуалних контаката због недостатка узајамног сексуалног интереса. Законске дефиниције узнемиравања и сексуалног узнемиравања усклађене су са одредбама о узнемивавању и сексуалном узнемивавању у оквиру Директиве Савета 2000/78/ЕЗ и Директиве Савета 2000/43/ЕЗ.<sup>786</sup>

Мобинг је облик нефизичког узнемиравања на радном месту који подразумева понављање радњи које имају понижавајући ефекат на жртву чија је сврха или последица деградација радних услова или професионалног статуса запосленог (члан 4, став 3).

Сегрегација је дело којим (физичко или правно) лице одваја друга лица на основу једне од набројаних основа из члана 2 овог Закона, у складу са дефиницијом дискриминације садржаном у члану 2 овог Закона (члан 4, став 4).

---

<sup>785</sup> S. Sali-Terzić, *loc.cit.*

<sup>786</sup> F. Vehabović, M. Izmirlija, A. Kadribašić, *op.cit.*, стр. 68.

Подстицање на дискриминацију је свако заговарање националне, расне или верске мржње (члан 4, став 6).

Узнемиравање по неком од забрањених основа и подстицање на дискриминацију у босанскохерцеговачком друштву се веома често појављује у облику „говора мржње“, који подстиче, оправдава или велича дискриминацију на основу расе, етничке, полне, верске, језичне или неке друге разлике. Иако Закон о забрани дискриминације не нуди дефиницију „говора мржње“, могућност за спречавање и заштиту од говора мржње произилази из законске одредбе која овлашћује лице или групу лица која су изложена „било ком облику дискриминације“, према одредбама овог Закона, да поднесу тужбу којом могу да траже: (члан 12, став 1) утврђивање дискриминације (члан 12, став 1, тачка а), забрану предузимања дискриминаторних радњи (члан 12, став 1, тачка б), накнаду штете (члан 12, став 1, тачка ц) и да се пресуда којом је утврђена повреда права на једнако поступање на трошак туженог објави у медијима, у случају када је дискриминација почињена кроз медије (штампане, принтане и електронске), односно било које врсте (члан, 12, став 1, тачка д).<sup>787</sup>

Чланом 5 Закона о забрани дискриминације прописују се изузеци од принципа једнаког третмана, тј. законске мере и радње (мере позитивне или афирмативне акције) које се неће сматрати дискриминацијом када се свode на неповољно разликовање или различито поступање ако су засноване на објективној и разумној оправданости, односно када се њима остварује легитиман циљ и ако постоји разуман однос пропорционалности између средстава која се користе и циља који се настоји реализовати.

Забрана дискриминације према Закону о забрани дискриминације је свеобухватна. Закон садржи обавезу да се сви јавни органи, на нивоу државе, ентитета, кантона и Брчко дистрикта БиХ, и сва физичка и правна лица, како у јавном, тако и у приватном сектору, уздрже од радњи којима би се вршила дискриминација, односно обавезу да спрече и санкционишу дискриминаторна понашања појединаца или група, у свим областима, а нарочито у подручјима: запошљавања, чланства у професионалним организацијама, образовања, обуке,

---

<sup>787</sup> S. Sali-Terzić, *op.cit.*, стр. 5.

становања, здравства, социјалне заштите, добара и услуга намењених јавности и јавним местима, те обављања привредних активности и јавних услуга (члан 2, став 2).

У складу са европским стандардима за успостављање тела за борбу против дискриминације овим Законом је прописано да ће Омбудсмен за људска права БиХ бити централна институција надлежна за заштиту од дискриминације.

На основу препорука међународних тела којима је БиХ много пута скренута пажња о значају прикупљања разврстаних података о предметима дискриминације, Закон о забрани дискриминације обавезује надлежне институције у БиХ да воде редовну евиденцију свих случајева пријављене дискриминације, а прикупљене податке обавезно да доставе Министарству за људска права и избеглице БиХ (члан 8, став 1). Систематско прикупљање и разврставање података је неопходно за праћење имплементације међународних докумената, анализу праксе у вези са уживањем гарантованих права и слобода, остваривање једнаких права и могућности у друштву и развој ефикасних политика за отклањање дискриминације. Иако је законодавац препознао значај евиденције података о свим случајевима пријављене дискриминације, прикупљање таквих података још увек није задовољавајуће у БиХ.

Закон обавезује све надлежне институције да сарађују са организацијама цивилног друштва које се баве заштитом и промовисањем људских права и организацијама које се баве заштитом права особа и група особа изложених високом ризику од дискриминације. Ова одредба је посебно значајна приликом израде извештаја, припреме закона, стратегија и других планова који се односе на стање људских права и питања дискриминације.

У складу са европским стандардом у погледу обавезе доказивања једнаког поступања, Закон о забрани дискриминације садржи обавезу о пребацивању терета доказивања. Сагласно члану 15 „у случајевима када лице или група лица наводе чињенице у поступку из члана 12 овог Закона, поткрепљујући наводе о томе да је забрана дискриминације прекршена, наводни прекршилац дужан је да докаже да није прекршио принцип једнаког поступања или забране

дискриминације у предмету расправе. У случајевима у којима лице сматра да је сносило последице дискриминације, као доказно средство за остварење права из става 1 овог члана могу се користити и статистички подаци или базе података. У случајевима када лице сматра да је сносило последице дискриминације због пропуштања разумног прилагођавања, терет доказивања лежи на противној страни. Иако је законодавац у овој одредби применио европски стандард у погледу обавезе о терету доказивања, ипак недостаје одредба којом би се забранила примена таквог приступа у кривичним и прекршајним поступцима, као што је случај у хрватском Закону о сузбијању дискриминације (члан 20, став 2). Наиме, примена овог приступа у кривичним и прекршајним поступцима би довела у питање један од темељних принципа на којима се темеље ови поступци – презумпција невиности која је један од темељних елемената права на правично суђење из члана 6 Европске конвенције о људским правима.<sup>788</sup>

Иако је хармонизација антидискриминационог законодавства са европским стандардима један од кључних услова за приступање ЕУ, антидискриминационо законодавство БиХ још увек није у потпуности усклађено са правним поретком ЕУ, односно са антидискриминационим одредбама оснивачких уговора, директивама о једнаком третману и релевантним одлукама Европског суда правде. Недостаци Закона о забрани дискриминације су примећени још од његовог доношења. У циљу отклањања таквих недостатака и хармонизације Закона са европским стандардима, Министарство за људска права и избеглице БиХ започело је припреме за измене и допуне Закона о забрани дискриминације, а најављена је и израда Стратегије за сузбијање и превенцију дискриминације.<sup>789</sup>

### **5.5.1.3. Остали прописи о недискриминацији**

Једини закон који се директно бавио забраном дискриминације у БиХ до доношења кровног Закона о забрани дискриминације је био Закон о равноправности полова у БиХ, усвојен 2003. године, а измењен и допуњен 2009.

---

<sup>788</sup> F. Vehabović, M. Izmirlija, A. Kadribašić, *op.cit.*, стр. 113.

<sup>789</sup> Иницијатива за monitoring европских интеграција БиН, *Alternativni izveštaj o napretku 2015: politički kriteriji, op.cit.*, стр. 32.



године.<sup>790</sup> Овим законом, који у највећем делу позива на одредбе Закона о забрани дискриминације, уређује се, промовише и штити равноправност полова, гарантују једнаке могућности и равноправан третман свих особа без обзира на пол, како у јавној, тако и у приватној сфери друштва, и забрањује се дискриминација на основу пола и сексуалне оријентације. Дискриминација по основу пола је свако стављање у неповољнији положај било које особе или групе особа засновано на полу због којег се особама или групи особа отежава или негира признавање, уживање или остваривање људских права или слобода (члан 3, став 1).

Закон препознаје и дефинише шест облика дискриминације: а) директну дискриминацију; б) индиректну дискриминацију; в) узнемиравање; г) сексуално узнемиравање; д) подстицање на дискриминацију; ђ) насиље по основу пола; и е) виктимизацију. Директна дискриминација по основу пола постоји када је особа или група особа била третирана, третира се или може бити третирана неповољније у односу на другу особу или групу особа у истој или сличној ситуацији. Индиректна дискриминација по основу пола постоји када наизглед неутрална правна норма, критеријум или пракса једнака за све је доводила, доводи или би могла довести у неповољнији положај особу или групу особа једног пола у поређењу са особом или групом особа другог пола.

Узнемиравање је свако нежељено понашање по основу пола којим се жели повредити достојанство особе или групе особа и створити застрашујуће, непријатељско, деградирајуће, понижавајуће или увредљиво окружење или којим се постиже такав учинак. Сексуално узнемиравање је сваки нежељени облик вербалног, невербалног или физичког понашања полне природе којим се жели повредити достојанство особе или групе особа, или којим се постиже такав учинак, нарочито кад то понашање ствара застрашујуће, непријатељско, деградирајуће, понижавајуће или увредљиво окружење. Подстицање на дискриминацију засновано на полу, ако је почињено са намером, подразумева дискриминацију у смислу члана 3 овог Закона. Насиље по основу пола је свако деловање којим се наноси или може бити нанета физичка, психичка, сексуална

---

<sup>790</sup> *Zakon o ravnopravnosti spolova u BiH, Službeni glasnik BiH, br. 16/03; br.02/09 i br. 32/10 (prečišćeni tekst).*

или економска штета или патња, као и претња таквим деловањем које спутавају особу или групу особа да ужива у својим људским правима и слободама у јавној и приватној сфери живота. То може укључити насиље у породици или домаћинству, насиље у широј заједници, насиље које је извршено или толерисано од стране власти, као и насиље по основу пола у случају оружаног сукоба. Виктимизација је облик дискриминације који постоји када се особа или група особа доведе у неповољнији положај због одбијања налога за дискриминаторним поступањем, пријаве дискриминације, сведочења у поступку заштите од дискриминације на основу пола или ако је на било који други начин учествовао у поступку вођеном поводом дискриминације на основу пола. Поред наведених облика дискриминације, Закон препознаје и дискриминацију у језику која постоји када се искључиво један граматички род користи као генерички термин.

Закон о равноправности полова прописује да једнака заступљеност жена и мушкараца постоји када је један пол заступљен са најмање 40% у телима на свим нивоима власти у БиХ (државном, ентитетском, кантоналном и општинском). То укључује законодавну, извршну и судску власт, политичке странке, правне особе са јавним овлашћењима и друга тела, која делују под контролом државе, ентитета, кантона, општина и градова, и именована у делегације и међународне организације односно тела.<sup>791</sup>

У циљу праћења и осигуравања имплементације Закона о равноправности полова и *Gender* акцијског плана БиХ, Законом су успостављена два институционална механизма за равноправност полова: а) на државном нивоу - Агенција за равноправност полова, у оквиру Министарства за људска права и избеглице; и б) на ентитетском нивоу - *Gender* центар Федерације БиХ и *Gender* центар Републике Српске. Сва друга државна тела имају обвезу да предузму све одговарајуће и неопходне мере у циљу спровођења одредаба прописаних овим Законом, као и *Gender* акцијским планом БиХ. Агенција за равноправност полова и *Gender* центри примају захтеве, изјаве и жалбе особа или група које указују на кршење Закона, предузимају активности за промоцију равноправности полова,

---

<sup>791</sup> OSCE, Zakon o ravnopravnosti spolova. Доступно на: <http://www.osce.org/hr/bih/107253?download=true>, 08. март 2016.

како на државном, тако и на ентитетском нивоу, и обављају остале послове у циљу спровођења одредаба овог Закона.<sup>792</sup>

Сагласно члану 23 Закон о равноправности полова свако ко сматра да је жртва дискриминације или да му је дискриминацијом повређено неко право може тражити заштиту тог права у поступку у којем се одлучује о том праву као главном питању, а може тражити и заштиту у посебном поступку за заштиту од дискриминације у складу са Законом о забрани дискриминације БиХ. Жртва дискриминације према одредбама овог Закона има право на накнаду штете према прописима који уређују облигационе односе. Све одлуке надлежних судских органа поводом повреде неке од одредби овог Закона достављају се Агенцији за равноправност полова БиХ од стране судова на нивоу БиХ и Gender центру Федерације БиХ и Gender центру Републике Српске од стране судова у ентитетима БиХ.

Закон о равноправности полова БиХ предвиђа кривичну одговорност за поједине дискриминаторске радње на основу пола (насиље, узнемиравање или сексуално узнемиравање) којима се угрози мир, душевно здравље и телесни интегритет неке особе, прописујући казну затвора у трајању од шест месеци до пет година.

Насиље у породици је један од највећих изазова босанскохерцеговачког друштва који је изашао из приватне сфере у јавну. У циљу адекватног одговора на овај проблем усвојени су ентитетски закони о заштити од насиља у породици и стратегије на нивоу државе и ентитета. Породични закони Федерације БиХ и Републике Српске забрањују насиље у породици, а Кривични закони БиХ, Федерације БиХ, Републике Српске и Брчко дистрикта инкриминишу насиље у породици, као и низ других кривичних дела, која су дефинисана на родно неутралан начин, осим оних дела која се по својој природи могу односити само на жене као оштећене, али дају основу и за процесуирање и заштиту оштећених у смислу насиља на основу пола. Закон о заштити од насиља у породици Федерације БиХ из 2013. године и Закон о заштити од насиља у породици

---

<sup>792</sup> *Ibid.*

Републике Српске из 2012. године,<sup>793</sup> дефинишу мере и механизме заштите у случајевима насиља у породици, међусобну повезаност свих субјеката који су у функцији заштите од насиља у породици и друга питања од значаја за заштиту од насиља у породици.

Сагласно члану 6, став 3 Закона о заштити од насиља у породици Федерације БиХ члан породице је дужан да се суздржи од повреде физичког или психичког интегритета другог члана породице, повреде и дискриминације на основу пола и узраста и од стављања у стање потчињености према било ком основу. Закон обавезује здравствене и социјалне раднике, наставнике, васпитаче, медицинске, образовне и друге установе и органе који у обављању својих делатности сазнају за учињене радње насиља у смислу овог Закона, да одмах по сазнању пријаве учињене радње насиља у породици надлежној полицијској управи. Пријаву може поднети и жртва насиља, чланови породице као и сваки грађанин који сазна за учињене радње насиља у смислу овог Закона, а посебно ако је жртва насиља дете. Особа која не поступи у складу са овом обавезом чини прекршај, осим у случају када насиље у породици пријави жртва насиља (члан 8). Захтев за изрицање заштитне мере надлежном суду подноси полицијска управа, као и тужилаштво када за то постоје оправдани разлози (члан 17). Полицијска управа дужна је да води евиденцију о пријављеним случајевима насиља у породици и о спровођењу изречених заштитних мера, док је надлежни суд дужан да води евиденцију о поднетим захтевима за изрицање заштитних мера и о изреченим заштитним мерама (члан 40).<sup>794</sup> Ради осигурања сигурног привременог смештаја и подршке жртвама насиља у породицама којима је угрожен живот и којима заштита и сигурност не могу бити пружени у њиховом дому, Закон обавезује полицију и органе старатељства да, уз претходни пристанак жртве, привремено збрину жртву насиља у породици у сигурну кућу или склониште, другу одговарајућу институцију или код друге породице (члан 33).

Сличне одредбе против насиља у породици садржи и Закон о заштити од насиља у породици Републике Српске, који садржи и одредбу која прописује да

<sup>793</sup> Закон о заштити од насиља у породици, *Službeni glasnik RS*, br. 102/12, br. 108/13, br. 82/15.

<sup>794</sup> Закон о заштити од насиља у породици, *Službene novine Federacije BiH*, br. 20/13.

Влада успостави Савет за сузбијање насиља у породици и породичној заједници, ради праћења и процене спровођења политика и мера за спречавање и сузбијање насиља у породици, као и унапређења координисаног и ефикасног деловања у области насиља у породици (члан 36).

Поред Закона о забрани дискриминације и Закона о равноправности полова, дискриминацију у БиХ изричито забрањују и закони о раду на ентитетском нивоу, иако они само посредно, путем забране дискриминације у односу на поједина лична својства, дотичу проблем дискриминације,<sup>795</sup> као и Закон о раду у институцијама БиХ.

Нови Закон о раду Федерације БиХ, који је ступио на снагу 20. августа 2015. године, изричито забрањује дискриминацију радника као и лица које тражи запослење, с обзиром на пол, сексуално опредељење, брачно стање, породичне обавезе, старост, инвалидност, трудноћу, језик, веру, политичко и друго мишљење, националну припадност, социјално порекло, имовно стање, рођење, расу, боју коже, чланство или нечланство у политичким странкама и синдикатима, здравствени статус, или неко друго лично својство (члан 8, став 1). Закон препознаје и дефинише два основна облика дискриминације: директну и индиректну дискриминацију и остале облике дискриминације: узнемиравање или сексуално узнемиравање, насиље по основу пола и систематско узнемиравање на раду или у вези са радом (мобинг). Значајна новина новог Закона је чињеница да је мобинг, који је сам по себи специфична и широко распрострањена појава, по први пут јасно дефинисан. Закон такође забрањује дискриминацију и у односу на: а) услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла; б) услове рада и сва права из радног односа; в) образовање, оспособљавање и усавршавање; г) напредовање у послу и д) отказивање уговора о раду. Законом су предвиђени изузеци од начелна забране дискриминације, и то: а) у односу на одређени посао када је природа посла таква или се посао обавља под таквим условима да карактеристике повезане са неким од основа из члана 8 овог Закона представљају стварни и одлучујући услови обављања посла, и да је сврха која се

---

<sup>795</sup> М. Reljanović, *loc. cit.*

тима жели постићи оправдана и б) одредбе овог Закона, колективног уговора и уговора о раду које се односе на посебну заштиту одређених категорија радника у складу са законом. Значајна новина Закона о раду Федерације БиХ је увођење принципа једнаке зараде за рад једнаке вредности. Сагласно члану 77, став 1 послодавац је дужан да радницима исплатити једнаке плате за рад једнаке вредности без обзира на њихову националну, верску, полну, политичку и синдикалну припадност као и други дискриминаторни основ из члана 8, став 1 овог Закона. Под радом једнаке вредности подразумева се рад који захтева исти степен стручне спреме, исту радну способност, одговорност, физички и интелектуални рад, вештине, услове рада и резултате рада (члан 77, став 2). Закон предвиђа могућност тражења заштите од послодавца у року од 15 дана од дана сазнања за дискриминацију, а ако послодавац у року од 15 дана од дана подношења захтева не удовољи том захтеву, радник може у року од 30 дана поднети тужбу надлежном суду. Одредба о обрнутом терету доказивања је предвиђена у члану 12, став 3, којом је прописано да је на послодавцу терет доказивања да није било дискриминације, ако радник односно лице које тражи запослење у случају спора изнесе чињенице које оправдавају сумњу да је послодавац поступио супротно одредбама овог закона о забрани дискриминације. У случајевима дискриминације, узнемиравања, сексуалног узнемиравања, насиља на основу пола, као и мобинга на раду или у вези са радом, ни једна одредба овог закона не може се тумачити као ограничавање или умањивање права на вођење кривичног или грађанског поступка (члан 13).<sup>796</sup> Иако нови Закон о раду Федерације БиХ представља искорак ка ефикаснијем регулисању радних односа у ентитету БиХ, експерти сматрају да он више иде у корист послодавцима него радницима. Међутим постоје и решења која су далеко повољнија од решења која је нудио претходни закон. Док је претходни закон третирао дискриминацију само кроз један члан, нови Закон о раду садржи квалитетније разрађене одредбе. Међутим проблематичан је рок за тражење судске заштите, који је за разлику од рока у Закону о забрани дискриминације, у овом Закону краћи - 15 дана за обраћање послодавцу, односно 30 дана за обраћање надлежном суду. Још једна отежавајућа околност у смислу овог Закона је одредба којом је прописано да се

---

<sup>796</sup> Zakon o radu federacije Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, br. 62/2015.

радник прво обрати послодавцу за заштиту, у супротном неће моћи поднети тужбу надлежном суду.<sup>797</sup> Недостаци који су очигледни у новом Закону о раду, наговештавају нове измене и допуне у скорије време, како би се остварила потпуна хармонизација законских одредби са европским стандардима, између осталог и у области недискриминације.

Нови Закон о раду Републике Српске, који је ступио на снагу 20. јануара 2016. године изричито забрањује дискриминацију у члану 19 прописујући да „радник, као и лице које тражи запослење, не може бити стављен у неравноправан положај приликом остваривања права по основу рада и права на запослење због расе, етничке или националне припадности, боје коже, пола, језика, религије, политичког или другог мишљења и убеђења, социјалног порекла, имовног стања, чланства или нечланства у синдикату или политичкој организацији, физичког и душевног здравља и других обележја која нису у непосредној вези са природом радног односа. Дискриминација је посебно забрањена у односу на: а) услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла; б) услове рада и сва права из радног односа; в) образовање, оспособљавање и усавршавање; г) напредовање у послу; и д) отказ уговора о раду. Закон препознаје и дефинише посредну и непосредну дискриминацију (члан 20) и прави изузетак из начела забране дискриминације, наводећи да пружање посебне заштите одређеним категоријама радника у складу са овим Законом, колективним уговором и уговором о раду неће се сматрати дискриминацијом (члан 21). Закон изричито гарантује начело равноправности у поступку запошљавања, трајања радног односа и отказа уговора о раду, осим у случајевима: а) ако је нормама, правилима или праксом могуће оправдати постизање законитог циља који је пропорционалан предузетим нужним и оправданим мерама; и б) успостављања специјалних мера ради постизања једнакости и равноправности полова и елиминације постојеће неравноправности, односно заштите полова по основу биолошког одређења. Закон изричито забрањује и друге облике дискриминације, као што су узнемиравање и сексуално узнемиравање, насиље по основу пола, као и

---

<sup>797</sup> Dalibor Tanić, Inicijativa za monitoring evropskih integracija. Kome je od koristi novi Zakon o radu: Poslodavci u boljem položaju od radnika? Доступно на: <http://eu-monitoring.ba/kome-je-od-koristi-novi-zakon-o-radu-poslodavci-u-boljem-polozaju-od-radnika/>, 08. март 2016.

систематско злостављање радника од послодавца и других запослених и дефинише узнемиравање, сексуално узнемиравање, насиље на основу пола и мобинг (члан 24). Експерти сматрају да постојеће дефиниције, а нарочито дефиниција мобинга, имају низ недостатака.<sup>798</sup> Закон обавезује послодавца да предузме правовремене и ефикасне мере у циљу спречавања насиља на основу пола, дискриминације, узнемиравања, сексуалног узнемиравања у раду и/или у вези са радом и мобинга, и не сме предузимати никакве мере према раднику због чињенице да се жалио на насиље, дискриминацију, узнемиравање, сексуално узнемиравање и мобинг. Ово је једина норма у Закону која се односи на превентивну заштиту од мобинга и дискриминације, која је широко распрострањен у БиХ и ентитету Република Српска. С друге стране, Закон овлашћује послодавца да откаже уговор о раду раднику који својом кривицом учини тежу повреду радне обавезе, између осталог, и када изврши насиље на основу пола, дискриминацију, узнемиравање и сексуално узнемиравање других радника или мобинг (члан 179, став 2, тачка 9). У случајевима дискриминације у смислу одредаба овог Закона (чланови 19, 22, 23 и 24) лице које тражи запослење, као и радник, може да покрене пред надлежним судом поступак за остваривање права и накнаду штете од послодавца у складу са законом. Закон сарджи значајну одредбу о терету доказивања којом је одређено да је у случају спора на послодавцу терет доказивања да није било дискриминације, уколико лице које је запослено или тражи запослење изнесе чињенице које оправдавају сумњу да је послодавац поступио противно одредбама члана 24, став 1 овог Закона. У случајевима насиља на основу пола, узнемиравања и сексуалног узнемиравања и мобинга, ниједна одредба овог Закона не може се тумачити као ограничавање или умањивање права на вођење кривичног или грађанског поступка (члан 25).<sup>799</sup> Експерти сматрају да одредбе о забрани дискриминације у новом Закону о раду нису суштински промењене у односу на раније важећи Закон о раду Републике Српске, јер су скоро у истом облику пренете у нови закон.<sup>800</sup>

---

<sup>798</sup> Вид. БУКА интервју: Нови Закон о раду не штити раднике од мобинга и дискриминације, 2016. Доступно на: <http://www.byka.com/cyr/novost/99115/buka-intervju-novi-zakon-o-radu-ne-stiti-radnike-od-mobinga-i-diskriminacije>, 08. март 2016.

<sup>799</sup> Закон о раду Републике Српске, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 1/16.

<sup>800</sup> Вид. БУКА интервју, *loc.cit.*



Сличне одредбе о забрани дискриминације садржи и Закон о раду у институцијама БиХ из 2004. године, измењен и допуњен 2005. и 2010. године.<sup>801</sup> Закон изричито забрањује дискриминацију наводећи да лице које тражи запослење код послодавца, као и запосленик, не може бити дискриминисан због расе, боје коже, пола, језика, вере, политичког или другог мишљења или опредељења, националног или социјалног порекла, сексуалне оријентације, имовног стања, рођења или какве друге околности, чланства или нечланства у политичкој странци, телесних потешкоћа или на основу којег другог разлога супротног основним људским правима и слободама утврђеним Уставом БиХ и законом (члан 6) у односу на: а) услове за запошљавање и избор кандидата за обављање одређеног посла; б) услове рада и сва права из радног односа; в) образовање, оспособљавање и усавршавање; г) напредовање у послу и д) отказ уговора о раду. Закон забрањује и дефинише посредну и непосредну дискриминацију (члан 8ба) и гарантује начело равноправности на основу пола у поступку запошљавања, трајања радног односа и отказа уговора о раду, осим у случајевима: а) ако је нормама, правилима или праксом могуће оправдати постизање законитог циља који је пропорционалан предузетим нужним и оправданим мерама; б) успостављања специјалних веза ради постизања једнакости и равноправности полова и елиминације постојеће неједнакости, односно заштите полова, на основу биолошког одређења. Законом су забрањени и дефинисани и други облици дискриминације: а) узнемиравање; б) сексуално узнемиравање; в) насиље на основу пола; и г) систематско злостављање запосленика од послодавца и других запослених (мобинг). У смислу овог Закона не сматра се дискриминацијом прављење разлике у односу на природу посла и услове под којима се обавља, као и пружање посебне заштите одређеним категоријама запосленика у складу са овим Законом, колективним уговором, подзаконским прописом и уговором о раду. Законом је послодавац обавезан да предузме ефикасне мере у циљу спречавања насиља на основу пола, дискриминације, узнемиравања, сексуалног узнемиравања у раду и/или у вези с радом и мобинга, и да се суздржи од предузимања било каквих мера према запосленику ако се жали на насиље, дискриминацију, узнемиравање, сексуално

---

<sup>801</sup> Закон о раду у институцијама Босне и Херцеговине, *Službeni glasnik BiH*, 26/04, 7/05, 48/05 i 60/10.

узнемиравање и мобинг. Заштита од дискриминације у смислу овог Закона може се тражити пред надлежним судом у поступку за накнаду штете у складу са законом. У случајевима насиља на основу пола, узнемиравања и сексуалног узнемиравања и мобинга, ниједна одредба овог Закона не може се тумачити као ограничавање или умањивање права на вођење кривичног или грађанског поступка.

Иако кривични закони у БиХ (Кривични закон БиХ из 2003. године, измењен и допуњен,<sup>802</sup> као и кривични закони на нивоу ентитета и Брчко дистрикта) не садрже дискриминацију као самостално кривично дело, дискриминација је забрањена и предвиђена је кривична одговорност за поједине ситуације у којима наступи дискриминација. Такве ситуације су, на пример, везане за а) кривично дело „повреде равноправности човека и грађанина из члана 145 Кривичног закона БиХ, кривично дело „изазивање националне, расне и верске мржње, раздора и нетрпељивости“ из члана 145а Кривичног закона БиХ, кривично дело „мучење и друге облике суровог, нечовечног и понижавајућег поступања“ из члана 190 Кривичног закона БиХ; б) кривично дело „изазивање народносне, расне и верске мржње, раздора или нетрпељивости“ из члана 163 Кривичног закона Федерације БиХ, кривично дело „неовлашћено поседовање или угрожавање јавног реда путем радио или телевизијске станице“ из члана 363, став 2 Кривичног закона Федерације БиХ, кривично дело „злостављање у обављању службе“ из члана 182 Кривичног закона Федерације БиХ;<sup>803</sup> в) кривично дело „изазивање националне, расне и верске мржње и нетрпељивости из члана 294а Кривичног закона Републике Српске; и г) кривично дело „изазивање националне, расне и верске мржње, раздора и нетрпељивости“ из члана 160 Кривичног законика Брчко дистрикта БиХ.

Са аспекта забране дискриминације није тешко уочити недостатке кривичних закона у БиХ. Један од највећих недостатака босанскохерцеговачког кривичног законодавства је пропуст да се свеобухватније инкриминишу

---

<sup>802</sup> Krivичni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10.

<sup>803</sup> Adrijana Hanušić, *Sudska zaštita od diskriminacije u Bosni i Hercegovini: Analiza zakonskih rješenja i prakse u svjetlu prvih predmeta u ovoj oblasti*, Sarajevo 2013, стр. 13.

понашања која се везују за кривична дела „злочина из мржње“, <sup>804</sup> као и одређивање кривичног дела „злостављање на раду.“ Иако је прошло 20 година од завршетка рата у БиХ, ова земља је и даље плодно тло за ширење мржње, а нарочито на верској, националној, етничкој и родној основи. Игнорисање кривичних дела почињених из мржње, који представљају озбиљно кршење људских права, доводи у питање сигурност и стабилност појединих заједница у БиХ. Неадекватно процесуирање и кажњавање кривичних дела почињених из мржње ствара осећај несигурности код жртве и повећава тензије унутар заједнице, те отвара могућност за ескалацију нових сукоба. <sup>805</sup> С друге стране, злостављање на раду или у вези са радом укључује понашање којим се други вређа, понижава, злоставља и на други начин узнемирава, чиме се нарушава његово здравље. Да би се обезбедила одговарајућа заштита и усклађивање законодавства са европским стандардима, потребно је одређивање „злостављања на раду“ као посебног кривичног дела, по примеру неких земаља у региону, као што су Словенија и Хрватска. Осим тога, потребно је прописати изузетно оштрије казне за психичко и морално малтретирање на радном месту. <sup>806</sup>

Поред наведених закона, постоје и други законски и остали прописи који делимично садрже одредбе о недискриминацији, као што су Закон о заштити права припадника националних мањина из 2003. године, Закон о слободи вере и правном положају цркава и верских заједница у БиХ из 2004. године, Закон о избеглицама из БиХ и расељеним особама у БиХ из 1999. године, Изборни закон БиХ из 2001. године (измењен и допуњен), Кодекс о емитовању радио телевизијских програма из 2007. године и сл.

---

<sup>804</sup> У Кривичном закону Републике Српске и Кривичном закону Брчко дистрикта БиХ 2010. године усвојене су измене које се односе се на кривична дела почињена из мржње, које омогућавају процесуирање кривичних дела почињених из мржње. Кривичним законом Републике Српске, 2013. године дефинисан је појам злочина почињеног из мржње, где се каже да је дело почињено из мржње оно које је у потпуности или делимично извршено због расне, националне или етничке припадности, језика, верског уверења, боје коже, пола или сексуалне оријентације, здравственог статуса или родног идентитета неког лица. Предлог коалиције против говора мржње и злочина из мржње у циљу постизања детаљније и адекватније законске дефиниције злочина из мржње у Федерацији БиХ 2013. године није био усвојен у Дому народа. Наведено према: Snježana Ivandić Ninković, Božana Puljić, *Zločin iz mržnje u Bosni i Hercegovini: Brošura za građanke i građane*, Civil Rights Defenders, Asocijacija za demokratske inicijative, Sarajevo 2014, стр. 12.

<sup>805</sup> S. Ivandić Ninković, B. Puljić, *op.cit.*, стр. 4.

<sup>806</sup> Вид. БУКА интервју, *loc.cit.*

## 5.5.2. Институционални оквир

### 5.5.2.1. Институција омбудсмана/омбудсмана за људска права БиХ

Институција омбудсмана за људска права је независна институција која се бави заштитом права физичких и правних лица, у складу са Уставом БиХ и међународним споразумима који се налазе у додатку Устава. Омбудсман за људска права БиХ је централна институција надлежна за заштиту од дискриминације и спровођење Закона о забрани дискриминације. Институција је формирана у складу са Анексом IV и VI Општег оквирног споразума за мир у БиХ од 14. децембра 1995. године и на основу ових докумената почела је да функционише 1996. године. Тренутно Омбудсман БиХ функционише на основу Устава БиХ и Закона о Омбудсману којим су загарантовани независност и оквир инфраструктуре за заштиту и промовисање људских права и основних слобода. У складу са Законом о забрани дискриминације у оквиру Институције омбудсмана за људска права функционише Одељење за елиминацију свих облика дискриминације које прима жалбе и *ex officio* покреће истраге у случајевима када утврди кршење и проблеме у остваривању права која произилазе из Европске конвенције о људским правима, Међународне конвенције о елиминацији свих облика расне дискриминације, Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена, Оквирне конвенције за заштиту националних мањина, а посебно у случајевима када утврди било какав облик дискриминације заснован на раси, боји, полу, језику, политичком или другом мишљењу, националном или социјалном пореклу, имовинском стању.

Поред примања појединачних и групних пријава у вези са дискриминацијом, Одељење за елиминацију свих облика дискриминације обавља и следеће активности: а) пружа помоћ особама и групама особа које су поднеле пријаву због дискриминације при покретању судског поступка и поступка пред међународним телима за заштиту од дискриминације; б) предузима радње испитивања појединачних пријава до покретања судског спора; в) уз пристанак странака спроводи поступак мирења уз могућност склапања нагодбе; г) прикупља и анализира статистичке податке о случајевима дискриминације; д) подноси

годишњи, а по потреби и ванредни извештај о појавама дискриминације домовима Парламентарне скупштине БиХ; ђ) упозорава јавност о појавама дискриминације; е) спроводи истраживања у области дискриминације; ж) даје мишљења и препоруке Савету министара БиХ и Парламентарној скупштини БиХ у циљу спречавања и сузбијања дискриминације, и предлаже одговарајућа законска и друга решења; з) анализира и указује на кључне узроке нефункционисања структура власти код доношења одлука које се тичу дискриминације; и) уклања препреке за доследну примену међународних конвенција ратификованих од стране БиХ; ј) има усмереност на глобално деловање у циљу стварања законских претпоставки за остварење права прецизираних у међународним споразумима; к) са посебном пажњом делује на превенцији дискриминације; л) сарађује са организацијама цивилног друштва које се баве заштитом и промовисањем људских права, и организацијама које се баве заштитом права група изложених високом ризику дискриминације; љ) подржава активности медијског промовисања принципа недискриминације декларисаних у међународним конвенцијама.<sup>807</sup>

Закон о забрани дискриминације предвиђа обавезу да Институција омбудсмана за људска права своје редовне годишње извештаје о појавама дискриминације подноси надлежним парламентима у БиХ, што доприноси у праћењу стања из ове области и сагледавању евентуалног напретка или недостатка у поштовању људских права и начела забране дискриминације.

Институцији омбудсмана за људска права може се обратити свако физичко и правно лице које има легитиман интерес, без обзира на држављанство, расу, пол, верску и националну припадност. Жалба упућена Институцији нема за последицу никакве кривичне, дисциплинске или било какве друге санкције по њеног подносиоца и иста се може доставити писмено, путем поште, фах-а, е-маил-а или личним достављањем. Жалба мора да садржи краћи опис догађаја, укључујући чињенице или одлуке које су довеле до подношења жалбе и мора бити потписана од особе која жалбу изјављује, или овлаштеног опуномоћеника. Уз жалбу се доставља и релевантна документација, уколико иста постоји.

<sup>807</sup> Вид. Институција Омбудсмана/Омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине, Одјел за елиминацију свих облика дискриминације. Доступно на: <http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=19&lang=SR>, 08. март 2016.

Институција може одбити да разматра анонимне жалбе за које сматра да су злонамерне, неосноване, у којима нема жалбе, које наносе штету трећим лицима или које су поднете ван рока од 12 месеци након појаве догађаја, чињеница или одлука на које се лице жали. Уколико утврди повреду права, Институција издаје препоруке надлежним органима, ради предузимања мера како би се исправиле повреде људских права или слабо функционисање управе. Такође, Институција савјетује грађане како да искористе најпогоднија правна средства или их упућује на одговарајуће институције.

Институција омбудсмана за људска права не може да: а) промени одлуке јавних органа, нити да преузме улогу органа који поступају по жалби; б) се меша у процес одлучивања судова; в) заступа подносиоце жалби пред јавним органима, нити да пише поднеске или жалбе у њихово име; г) додели накнаду за утврђене повреде људских права.

#### **5.5.2.2. Министарство за људска права и избеглице БиХ**

У складу са одредбама Закона о забрани дискриминације надлежна институција за спровођење одредаба Закона о забрани дискриминације је Министарство за људска права и избеглице БиХ. Поред ове основне обавезе Министарство обавља и друге активности у борби против дискриминације: а) у оквиру законом утврђених надлежности, на основу прикупљених података о појавама и обиму дискриминације, најмање једном годишње припрема Савету министара БиХ извештај, а према потреби и посебне извештаје који садрже предлог мера за спречавање и сузбијање појаве дискриминације у БиХ; б) једном годишње преко Савета министара БиХ извештава и Парламентарну скупштину БиХ о појавама дискриминације и у вези с тим предлаже конкретне законодавне или друге мере; в) води посебне евиденције у законодавним, судским и извршним органима о случајевима дискриминације утврђене у кривичним, парничним, ванпарничним и извршним поступцима, а централна база података мора бити успостављена у оквиру Министарства. Евиденције које води Министарство могу значајно допринети утврђивању нивоа дискриминације у земљи, као и предузимању законских и других мера за ефикасно сузбијање дискриминације. У

складу са чланом 10 Закона о забрани дискриминације Министарство има обавезу да сарађује са свим надлежним институцијама и организацијама цивилног друштва приликом припреме закона, стратегија и других планова који се односе на стање људских права и питања дискриминације.<sup>808</sup>

### 5.5.2.3. Судска заштита од дискриминације

Према Закону о забрани дискриминације БиХ парнична заштита од дискриминације остварује се на два начина: а) свако лице или група лица која сматра да је дискриминисана може тражити заштиту својих права путем постојећих судских и управних поступака; б) свако лице или група лица која су изложена било ком облику дискриминације, према одредбама Закона о забрани дискриминације, може поднети тужбу за заштиту од дискриминације, у оквиру посебног парничног поступка за заштиту од дискриминације. Ова подела видова парничне заштите је по узору хрватског антидискриминационог законодавства. У најопштијем смислу речи таква подела укључује инциденталну заштиту од дискриминације и заштиту која се обезбеђује путем посебних антидискриминацијских тужби у којима је одлука о дискриминацији одлука о главном питању.<sup>809</sup> Сагласно члану 11, став 2 Закона о забрани дискриминације у случајевима у којима повреда права на једнако поступање произлази из управног акта, жалба у управном поступку и евентуално покретање управног спора на основу заштите од дискриминације, а којом се захтева поништење таквог управног акта, неће спречити лице или групу лица која сматра да је дискриминисана да покрене судски поступак односно посебни парнични поступак за заштиту од дискриминације. Из ове одредбе произилази да покретање управног поступка за заштиту од дискриминације не представља препреку за вођење посебног парничног поступка који се покреће посебном антидискриминацијском тужбом.<sup>810</sup>

Поред механизма директне судске заштите од дискриминације у БиХ постоји могућност санкционисања дискриминаторног понашања путем

<sup>808</sup> ICVA, *Kako se zaštititi od diskriminacije? Primjena Zakona o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, Tuzla - Sarajevo, 2010, стр. 9-10.

<sup>809</sup> А. Нанушић, *op.cit.*, стр. 10-11.

<sup>810</sup> *Ibid.*, стр. 13-14.

прекршајног и/или кривичног поступка, који се воде према општим правилима предвиђеним за ове поступке. Кажњавање дискриминатора путем прекршајног поступка потенцијално може отклонити дискриминацију у одређеном случају. У поређењу са парничним поступком, у којем нису битне предрасуде, ставови или намера дискриминатора, у овим поступцима примењују се виши стандарди доказивања, који се везују за његову намеру и свест о последицама.<sup>811</sup> С друге стране, у ситуацијама када се дискриминаторно поступање може довести у везу са извршењем неког кривичног дела постоји могућност покретања кривичноправног поступка. Кривична одговорност за дискриминаторно понашање, првенствено је везана за поједина кривична дела која су почињена кроз дискриминацију. Међутим, поред кривичних закона у БиХ, кривичну одговорност у појединим случајевима дискриминације предвиђа и Закон о равноправности полова БиХ, иако је овим законом углавном предвиђена прекршајноправна одговорност за починиоце таквих дела. Тако је, на пример, предвиђена кривична одговорност за насиље на основу пола, узнемиравање или сексуално узнемиравање којим се угрожава мир, душевно здравље и телесни интегритет неке особе. У овом контексту важно је напоменути да је кривичноправна заштита од дискриминације у највећем делу обезбеђена за тзв. остале облике дискриминације (узнемиравање, сексуално узнемиравање, мобинг и сегрегација) јер се елементи њихових дефиниција у највећој мери тичу радњи извршења појединих кривичних дела.<sup>812</sup>

Будући да је примарни механизам судске заштите од дискриминације у БиХ грађанскоправна заштита од дискриминације, која се остварује у посебном парничном поступку у складу са одредбама Закона о парничном поступку и специфичним одредбама Закона о забрани дискриминације којима се уређује такав поступак, у овом делу посветићемо пажњу посебном парничном поступку заштите од дискриминације.

Закон о забрани дискриминације прописује да свако лице или група лица која је изложена било ком облику дискриминације, према одредбама овог закона, има право поднети тужбу за заштиту од дискриминације, која може укључити

---

<sup>811</sup> *Ibid.*

<sup>812</sup> Jasmina Bešlić, „Krivичноpravni pristup zabrani diskriminacije pri zapošljavanju i na radu u Bosni i Hercegovini“, *Pravni vjesnik*, God. 30, br. 2/2014, стр. 156-157.



један или више тужбених захтева. Законом су утврђене следеће антидискриминацијске тужбе: а) тужба за утврђивање дискриминације којом се може захтевати утврђивање да је тужени повредио право тужиоца на једнако поступање, односно да радња коју је предузео или пропустио може довести до повреде права на једнако поступање; б) тужба за забрану или отклањање дискриминације којом се може захтевати забрана предузимања радњи којима се крши или може прекршити право тужиоца на једнако поступање, односно да се изврше радње којима се уклања дискриминација или њене последице; в) тужба за накнаду штете, којом се може захтевати накнада материјалне и нематеријалне штете узроковане повредом права заштићених овим Законом. Поред поменутих антидискриминацијских захтева свако лице или група лица која је изложена било ком облику дискриминације, према одредбама овог Закона, има право поднети и захтев да се пресуда којом је утврђена повреда права на једнако поступање на трошак туженог објави у медијима, у случају када је дискриминација почињена кроз медије (штампане, принтане и електронске), односно било које врсте.

Тужбу може поднети свако физичко и правно лице, у приватном и јавном сектору. У циљу јачања положаја жртве, Закон о забрани дискриминације уводи могућност мешања у поступак трећих лица и могућност подношења колективне тужбе. Трећа лица могу бити тела, организације, установе, удружења или друга лица која се у оквиру своје делатности баве заштитом од дискриминације лица или групе лица о чијим се правима одлучује у поступку. Суд може допустити њихово мешање само уз пристанак лица на чијој страни се трећа страна жели умешати. Механизам колективне тужбе подразумева могућност да тужбу поднесе удружење, тело, установа или друга организација, регистрована у складу са законом, а која се у оквиру своје делатности бави заштитом од дискриминације одређене групе лица или има оправдан интерес за заштиту одређене групе лица, против лица које је повредило право на једнако поступање, ако учини вероватним да је поступањем туженог повређено право на једнако поступање већег броја лица која углавном припадају групи чија права тужилац штити.

Рок за подношење тужбе у посебном парничном поступку износи три месеца од дана сазнања о учињеној повреди права, а најкасније једну годину од

дана учињене повреде. Све радње које укључује посебни парнични поступак за заштиту од дискриминације морају бити хитно предузете. У складу са законима о судовима у оба ентитета и Брчко дистрикта БиХ за све спорове у посебном парничном поступку надлежни су у првом и другом степену судови опште месне надлежности, осим ако Законом о забрани дискриминације није другачије прописано. Ревизија је увек дозвољена у посебном парничном поступку за заштиту од дискриминације. Рок за подношење захтева за ревизију износи три месеца од дана уручења другостепене пресуде. Законом су заштићена сва лица која пријављују дискриминацију или учествују у поступку за заштиту од дискриминације. Суд може у постојећим судским и управним поступцима, односно у посебном парничном поступку за заштиту од дискриминације, одредити привремену меру у складу са одредбама закона о парничном поступку који се примењују у БиХ.

### 5.5.3. Судска пракса и рањиве друштвене групе

Дискриминација је свеprisутна појава у БиХ.<sup>813</sup> Према оценама међународне заједнице, БиХ је земља која се у процесу транзиције и даље суочава са бројним политичким изазовима који успоравају реформске процесе у земљи. Недостатак заједничке визије и консензуса о унутрашњем уређењу државе не само што негативно утиче на економски и друштвени развој, већ и на политичку, друштвену и економску стабилност земље.<sup>814</sup> Двадесет година након рата БиХ је, од свих земаља Западног Балкана, остварила најмањи напредак када су у питању европске интеграције.<sup>815</sup> Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ ступио је на снагу тек 1. јуна 2015. године. Посебно забрињава податак о присутности међуетничког насиља и говора мржње, као и недовољној имплементацији

---

<sup>813</sup> Највећи број жалби које су током 2014. године биле пријављене Омбудсману за људска права БиХ укључују мобинг, а затим следе жалбе ради дискриминације на основу друштвеног положаја и пола, дискриминације на основу етничке припадности, дискриминације на основу националног или социјалног порекла и дискриминације на основу образовања. Опширније, вид. Институција омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине, *Годишњи извештај о резултатима активности институције Омбудсмана за људска права БиХ за 2014. годину*, Бања Лука 2015, стр. 83.

<sup>814</sup> UNDP, *Zajednički program i budžetski okvir Ujedinjenih nacija za Bosnu i Hercegovinu 2015-2019: Okvir razvojne pomoći Ujedinjenih nacija*, 2015, стр. 6.

<sup>815</sup> Опширније, вид. European Commission, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, BOSNIA AND HERZEGOVINA 2014 PROGRESS REPORT, Brussels 2014, p. 3.

домаћих и међународних прописа за заштиту и промоцију људских права. Сложена институционална структура која је успостављена Уставом БиХ и даље је неефикасна и предмет различитих тумачења. Као што је утврдио Европски суд за људска права у предмету Сејдић и Финци против БиХ (*Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*), представке бр. 27996/06 и 34836/06, од 22. децембра 2009. године, Устав БиХ и даље је у супротности са Европском конвенцијом о људским правима, што захтева додатне амандмане како би се искоренила етничка дискриминација Рома, Јевреја и других мањина.<sup>816</sup> Неуспех власти да поступи у складу са обавезама које произилазе из ове пресуде омета даљи институционални напредак земље. Европски суд за људска права је препознао етничку дискриминацију у Уставу БиХ и у предмету Азра Зорнић против БиХ (*Azra Zornić v. Bosnia and Herzegovina*)<sup>817</sup>, а у међувремену су потврђене и друге форме етничке дискриминације.<sup>818</sup>

У марту 2015. године Уставни суд БиХ је донео одлуку у предмету бр. У 14/12, подносиоца захтева Жељка Комшића, члана Председништва БиХ у претходном мандату, који је поднео захтев за оцену уставности одредби у Уставу Републике Српске, Уставу Федерације БиХ и Изборном закону БиХ, којима се уређује избор председника и потпредседника оба ентитета, имајући у виду да се и на ове функције могу бирати само представници/е конститутивних народа. Уставни суд је утврдио дискриминацију, али је спровођење одлуке одложио све док не дође до имплементације одлуке Сејдић и Финци.<sup>819</sup> Уставни суд је на тај начин недвосмислено подржао актуелно политичко опредељење ЕУ и бх. политичких странака да се питање етничке дискриминације у уставном систему још увек не отвара.<sup>820</sup> Процес имплементације одлуке Сејдић и Финци је заустављен након Општинских избора који су одржани у октобру 2014. године, без уставних амандмана које захтева Европски суд за људска права. Тек је у

---

<sup>816</sup> European Commission, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, BOSNIA AND HERZEGOVINA 2015 REPORT, Brussels 2015, p. 4.

<sup>817</sup> European Court of Human Rights (ECtHR), *Zornić v. Bosnia and Herzegovina*, Application no. 3681/06, Judgement, 15 July 2014.

<sup>818</sup> Иницијатива за monitoring европских интеграција БиХ, *Алтернативни извештај о напретку 2015: политички критерији*, *op.cit.*, стр. 5.

<sup>819</sup> Уставни суд Босне и Херцеговине, У 14/12 (2015).

<sup>820</sup> Иницијатива за monitoring европских интеграција БиХ, *Алтернативни извештај о напретку 2015: политички критерији*, *loc.cit.*

септембру 2015. године постигнут мали напредак у погледу спровођена пресуда у случајевима Сејдић и Финци и Азра Зорнић, када су усвојени акциони планови који предвиђају припремне кораке за спровођење поменутих одлука.

Пресудом Врховног суда Федерације БиХ бр. 58 0 Пс 085653 13 Рев од 29. августа 2014. године прекинута је евидентна пракса раздвајања деце у основним и средњим школама на етничком принципу, позната под називом „две школе под једним кровом.“ Овом пресудом уважене су ревизије Удружења „Ваша права БиХ“, а решење Кантоналног суда у Мостару бр. 58 0пс 085.653 12 Пж од 11. јуна 2013. године, преиначено на начин да се жалбе туженог одбијају и првостепена пресуда Општинског суда у Мостару бр. 58 0 Пс 085653 11 Пс од 27. априла 2012. године потврђује. Првостепеном пресудом је утврђено да су првотужени, Херцеговачко неретвански кантон - Министарство образовања, науке, културе и спорта, и друготужени, Основна школа Столац и трећетужени, Основна школа Чапљина организовањем школа на етничком принципу и доношењем и применом школских планова и програма на етничком принципу одвајали ученике у школама на подручју Херцеговачко - неретванског кантона на основу њихове етничке припадности чиме су починили дискриминацију. Ставом 2 диспозитива првостепене пресуде Општинског суда у Мостару наложено је првотуженом у циљу престанка даље дискриминације деце у школама на подручју Херцеговачко неретванског кантона да најкасније до 1. септембра 2012. године, установи јединствене интегрисане мултикултурне образовне установе - школе за утврђена уписна подручја са јединственим наставним научним планом и програмом, уз пуно поштовање права деце на образовање на матерњем језику, а друго и треће туженом да у истом року интеграцијом створе основ мултикултуралности школе и образовања деце без обзира на етничку припадност, по јединственом плану и програму на матерњем језику. Овом пресудом је потврђено да „две школе под једним кровом представљају етничку сегрегацију студената и таква пракса мора бити укинута.“<sup>821</sup>

Из праксе Удружења „Ваша права БиХ“ у вези са применом одредаба Закона о равноправности полова којима је гарантовано право на

<sup>821</sup> Vaša prava BiH, Presudom Vrhovnog suda Federacije BiH prekinuta evidentna praksa razdvajanja djece na etničkom principu. Доступно на: <http://www.vasaprava.org/?p=2092>, 09. март 2016.

недискриминацију, произилази да је највише обраћања корисница бесплатне правне помоћи било ради дискриминације у поступцима везаним за остваривање права из радног односа, социјалне заштите и породичног права, као и насиља над женама. У БиХ је присутан озбиљан проблем неједнакости утемељен на роду и дискриминације жена при приступу тржишту рада. БиХ још увек има најнижи ниво учешћа жена у радној снази Југоисточне Европе. Према анкети о радној снази из 2013. године, жене чине 51.2% (1.330, 432) активне радне снаге у БиХ, међутим, само 37,3% запослених особа су жене.<sup>822</sup>

Иако је у већини случајева дискриминација на основу пола везана за жене, Одлуком Уставног суда БиХ АП 369/10 од 24. маја 2013. године утврђена је дискриминација мушкарца у односу на жену.<sup>823</sup> Апелант је поднео апелацију Уставном суду против Решења Кантоналног суда и Решења Општинског суда донесених у парничном поступку ради развода брака, јер је сматрао да му је било повређено право на правично саслушање у грађанским и кривичним стварима и друга права у вези са кривичним поступком (члан 2, став 3, тачка е), право на приватни и породични живот, дом и преписку (члан 2, став 3, тачка ф) и право на недискриминацију (члан 2, став 4) која су гарантована Уставом БиХ, као и права из члана 6, став 1, члана 8, 12 и 14 Европске конвенције о људским правима и право из члана 5 Протокола број 7 уз Европску конвенцију. Он је сматрао да је одредбом члана 43 Породичног закона мушкарац дискриминиран у односу на жену, будући да она има право на развод у свако доба, а мушкарцу се то право ограничава. У том контексту он је истакао да је жени омогућен развод брака у свако доба и могућност закључења новог брака док се мужу - мушкарцу то право ограничава, и да у периоду од три године не може закључити нови брак, јер се не може развести. Осим тога, претходни брак мора трајати три године без обзира на то што он нема сврху и што фактички не постоји, јер не постоји садржај који брак подразумева. Из ових разлога апелант је сматрао да је пресудом Кантоналног суда онемогућен да се о његовом праву и обавезама одлучи у разумном року пред судом. На основу утврђених чињеница, Уставни суд је закључио да је у

---

<sup>822</sup> Vaša prava BiH, *Analiza o pravnom položaju i pristupu pravdi žena u Bosni i hercegovini*, Jačanje sudskog i administrativnog odgovora za zaštitu prava i sloboda žena u BiH, Sarajevo 2015, стр. 9.

<sup>823</sup> Ustavni sud Bosne i Hercegovine, AP 369/10 (2013).

конкретном случају дошло до кршења забране дискриминације из члана 2, став 4 Устава БиХ и члана 14 Европске конвенције у вези са правом на приступ суду као сегментом права на правично суђење из члана 2, став 3, тачка е Устава БиХ и члана 6, став 1 Европске конвенције, јер је апелантова тужба одбачена као недопуштена у смислу одредбе члана 43 Породичног закона Федерације БиХ, која је дискриминаторска, зато што доводи до различитог третмана апеланта према полу, а да за такав различит третман нема разумног и објективног оправдања.<sup>824</sup>

Уопштено говорећи, иако је БиХ јасно оријентисана ка ЕУ, у последњих неколико година није постигнут прогрес у реформским процесима који имају за циљ да осигурају ефикасно уживање људских права. Правни и институционални оквир за заштиту људских права захтева значајна побољшања и ефикасно спровођење постојећих закона, посебно са аспекта забране дискриминације, с обзиром да недостаје свеобухватна национална стратегија за борбу против дискриминације. Институција омбудсмана и даље нема довољно људских и финансијских ресурса, што негативно утиче на остваривање активности из делокруга ове институције, а посебно на имплементацију Закона о забрани дискриминације. Недостаје и ефикасан систем бесплатне правне помоћи који би гарантовао ефикасан приступ правди. Институционални и политички амбијент у земљи још увек није погодан за стварање услова за пуну слободу изражавања, што има за последицу велики број претњи и напада на ЛГБТИ популацију. Роми су и даље најугроженија група у земљи која се суочава са систематском и широко распрострањеном дискриминацијом. Социо-економска интеграција ромске мањине и даље није задовољавајућа у областима здравства, образовања и запошљавања, упркос предузетим корацима у погледу регистрације и стамбеног збрињавања Рома.<sup>825</sup> Недостатак слободног и универзалног система матичне књиге рођених онемогућава упис великог броја Рома у национални јавни регистар рођених, умрлих или венчаних. То спречава њихов приступ јавним службама, укључујући и здравствену заштиту.<sup>826</sup> БиХ још увек није успела да реши ни проблеме са интеграцијом избеглих и расељених лица и повратника у локалне

<sup>824</sup> Вид. Alma Prnjavorac, *Sudska praksa*. Доступно на: <https://advokat-prnjavorac.com/razvod-braka-BiH-sudska-praksa.html>, 09. март 2016.

<sup>825</sup> European Commission, BOSNIA AND HERZEGOVINA 2015 REPORT, *op.cit.*, стр. 20.

<sup>826</sup> Human Rights Watch, *World Report 2015*, *op.cit.*, p. 110.

заједнице, с обзиром на чињеницу да су миграције становништва биле једна од најтежих последица рата. Упркос значајним резултатима у имплементацији Анекса 7 Дејтонског мировног споразума, посебно у оном делу који се односи на поврат имовине и станарских права, питања избеглих, расељених и повратника још увек су актуелна у БиХ.<sup>827</sup>

Анализа судске праксе БиХ која се тиче примене Закона о забрани дискриминације показује мали број случајева који су резултирали позитивним првостепеним пресудама. Разлози за овакво стање су многобројни: непрепознавање дискриминације, неинформисаност, неспремност или немогућност жртава дискриминације за покретање судских поступака заштите од дискриминације ради непознавања механизма заштите, страха од виктимизације, недостатака ефикасног система бесплатне правне помоћи, неповерења у правосудни систем, као и због неблагоприятног процеузирања случајева дискриминације.<sup>828</sup>

С обзиром да је имплементација Закона о забрани дискриминације оцењена слабо, за ефикасну борбу против дискриминације неопходно је осигурати ефикасну и правилну примену антидискриминационог законодавства, које мора бити усаглашено са општеприхваћеним међународним стандардима и нормама, пре свега, кроз јачање институција које пружају заштиту од дискриминације и сталну подршку и обезбеђивање неопходних услова за заштиту од дискриминације.

## **5.6. ЦРНА ГОРА**

### **5.6.1. Правни оквир**

#### **5.6.1.1. Устав Црне Горе**

Највиши правни акт Црне Горе - Устав Црне Горе из 2007. године садржи низ одредаба антидискриминационе природе којима се обезбеђује уставна гаранција начела равноправности и забране дискриминације. Општа одредба која прописује гаранцију, заштиту и поштовање људских права и слобода садржана је

---

<sup>827</sup> Vlada Republike Srpske, INFORMACIJA O OSTVARIVANJU PRAVA IZBJEGLICA, RASELJENIH LICA I POVRATNIKA, Banja Luka 2012, стр. 2.

<sup>828</sup> А. Нанушић, *op.cit.*, стр. 48-49.

у члану 6 Устава. Ова одредба је у непосредној вези са уставном одредбом која прописује изричиту забрану сваке непосредне или посредне дискриминације по било ком основу (члан 8, став 1).<sup>829</sup> У складу са европским стандардима, Устав Црне Горе уводи прописе и посебне мере (тзв. мере афирмативне акције), које се неће сматрати дискриминацијом јер су усмерене на стварање услова за остваривање националне, родне и укупне равноправности и заштите лица која су по било ком основу у неједнаком положају (члан 8, став 2). Примена посебних мера је ограничена, све док се не остваре циљеви због којих су предузете (члан 8, став 3). Уставом је забрањено и изазивање или подстицање мржње или нетрпељивости по било ком основу (члан 7). Поред опшитих антидискриминационих гаранција, Устав садржи и посебне одредбе којима се прописује да је црногорски језик службени језик у Црној Гори, али да су у службеној употреби и српски, босански, албански и хрватски језик (члан 13), као и да је држава одвојена од верских заједница и да су верске заједнице равноправне и слободне у вршењу верских обреда и верских послова (члан 14).

Други део Устава посвећен је људским правима и слободама и садржи значајне одредбе којима се гарантују принципи једнакости и родне равноправности. Начело једнакости пред законом утврђено је у члану 17, став 2 Устава који прописује да су сви пред законом једнаки, без обзира на било какву посебност или лично својство. Ову одредбу треба тумачити у вези са одредбом из члана 19 која прописује да свако има право на једнаку заштиту својих права и слобода. Начело равноправности мушкараца и жена и обавеза органа јавне власти да развијају политику једнаких могућности утврђено је у члану 18. Уставом је дозвољено привремено ограничење појединих права и слобода, које се не сме чинити по основу пола, националности, расе, вере, језика, етничког или друштвеног порекла, политичког или другог уверења, имовног стања или било каквог другог личног својства. Устав прописује и да се не могу укинути уставне забране изазивања или подстицања мржње или нетрпељивости, дискриминације, ...и насилне асимилације. Члан 50 Устава даје могућност судовима да забране ширење информација и идеја путем средстава јавног обавештења, само ако је то неопходно ... „ради спречавања пропагирања расне, националне и верске мржње

<sup>829</sup> Ustav Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 1/2007; br. 38/2013.



или дискриминације.“ Уставом је забрањено и деловање политичких и других организација које је усмерено на ... „кршење зајемчених слобода и права или изазивање националне, расне, верске и друге мржње и нетрпељивости.“

Поједине осетљиве и угрожене категорије и лица уживају посебну заштиту. Сагласно члану 64, став 3 „омладина, жене и инвалиди уживају посебну заштиту на раду.“ Члан 67, став 2 прописује да „држава обезбеђује материјалну сигурност лицу које је неспособно за рад и нема средства за живот.“ Члан 68 јемчи посебну заштиту лица са инвалидитетом, док члан 69, став 2 здравствену заштиту из јавних прихода за свако дете, трудницу, старо лице и лице са инвалидитетом, осим ако то право не остварује по неком другом основу. Члан 72 прописује да породица ужива посебну заштиту и да су деца рођена ван брака изједначена у правима и обавезама са децом рођеном у браку. Чланом 73 прописана је посебна заштита мајке и детета, док чланом 74, став 3 посебна заштита детета од психичког, физичког економског и сваког другог искоришћавања или злоупотребе. Члан 79 Устава јемчи припадницима мањинских народа и других мањинских националних заједница права и слободе која могу користити појединачно и у заједници са другима. Устав изричито забрањује насилну асимилацију припадника мањинских народа и других мањинских националних заједница и обавезује државу да их заштити од свих облика насилне асимилације (члан 80).

Упркос бројним предностима и позитивним решењима постојећег Устава, експерти сматрају да још увек има места за побољшања и хармонизацију са европским стандардима.<sup>830</sup> Један од недостатака Устава Црне Горе укључује примену међународних стандарда и норми у национално законодавство. Члан 9 Устава прописује да су „потврђени и објављени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права саставни део унутрашњег правног поретка, имају примат над домаћим законодавством и непосредно се примењују када односе уређују другачије од унутрашњег законодавства.“ Из ове уставне одредбе произилази да међународни уговори имају примат над „законодавством“,

---

<sup>830</sup> Опширније, вид. Marijana Laković Drašković et al., *Kratki vodič kroz zakonodavni i institucionalni okvir zaštite ljudskih prava u Crnoj Gori*, Centar za građansko obrazovanje (CGO), Podgorica 2015, стр. 29-30.

али не и над Уставом Црне Горе, што оставља простор за различита тумачења и потешкоће у спровођењу међународних стандарда. На пример, уколико је у питању стандард из пресуде Европског суда за људска права који је у супротности са одредбама Устава Црне Горе, тумачењем ове одредбе могло би се доћи до закључка да је домаћи суд или други орган обавезан да примени Устав, а не стандард из пресуде Европског суда за људска права, упркос чињеници да ће такво поступање изазвати одговорност државе за кршење Европске конвенције о људским правима. Како би се спречила таква пракса и обезбедила заштита људских права у складу са минималним међународним стандардима, потребно је Устав „тумачити у складу са потврђеним и објављеним међународним уговорима из области људских права и праксом међународних тела надлежних за надзор над њиховом применом, што је потврђено и у Мишљењу Венецијанске комисије на Устав Црне Горе.<sup>831</sup>

#### **5.6.1.2. Закон о забрани дискриминације**

Црна Гора има адекватан правни оквир за заштиту од дискриминације који је углавном усклађен са европским стандардима.<sup>832</sup> Прихватањем бројних међународних уговора из области људских права Црна Гора се обавезала да обезбеди њихово поштовање без икакве дискриминације, по било ком основу, и да преузме низ активности како би остварила своју визију да у блиској будућности приступи евраоатланским интеграцијама.<sup>833</sup>

Кровни закон Црне Горе којим се на системски начин уређује област заштите од дискриминације - Закон о забрани дискриминације усвојен је 27. јула 2010. године. Иако је Закон нудио добра решења, поједине одредбе нису биле усклађене са европским стандардима, што је захтевало измене и допуне које су се догодиле 2011. године, у погледу новчаних казни за прекршаје, и у марту 2014.

---

<sup>831</sup> *Ibid.*, стр. 11.

<sup>832</sup> Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Montenegro from 17 to 20 March 2014, Strasbourg 2014, p. 15.

<sup>833</sup> Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ потписан је у Луксембургу, 15. октобра 2007. године. Црна Гора је званично отпочела преговоре о чланству са ЕУ 29. јуна 2012. године. За релативно кратко време Црна Гора је успела да направи изузетно важне кораке на путу ка ЕУ. Након усвајања Програма приступања Црне Горе ЕУ за период 2014-2018., 26 децембра 2013. године, Влада Црне Горе је усвојила Стратегију информисања јавности о приступању Црне Горе ЕУ 2014-2018., 27. марта 2014. године. Опширније, вид. Me4 EU, EU4 me, Hronologija odnosa Crne Gore i Evropske unije. Доступно на: <http://www.eu.me/mn/hronologija>, 02. октобар 2015.

године.<sup>834</sup> Изменама и допунама из 2014. године постигнуто је значајно унапређење постојећих, као и увођење нових одредаба у циљу ефикасне превенције од дискриминације. Једна од најзначајнијих новина Закона је увођење обавезе „промоције једнакости“ којом је оснажена забрана и заштита од дискриминације која се остварује у складу са европским стандардима из којих произилази поменута обавеза. Такви стандарди су садржани у директивама ЕУ о једнаком третману (директиве Савета 2000/78/ЕЗ и 2000/43/ЕЗ) које су коришћене као полазни материјално-правни основ за измене и допуне овог Закона у погледу одредаба које се тичу остваривања начела једнакости и институција задужених за њихово спровођење.<sup>835</sup> Изменама и допунама Закона прописано је да ће се на забрану и заштиту од дискриминације, као и на промоцију једнакости примењивати и одредбе других закона којима се уређује забрана и заштита од дискриминације по појединим основама или у вези са остваривањем појединих права, као и промоција једнакости (члан 1, став 2).

Законом о забрани дискриминације забрањен је сваки облик дискриминације, по било ком основу (члан 2, став 1), како у јавном, тако и у приватном сектору (члан 3, став 2). Дискриминација у смислу овог Закона подразумева свако неоправдано, правно или фактичко, непосредно или посредно прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање поступања према једном лицу, односно групи лица у односу на друга лица, као и искључивање, ограничавање или давање првенства неком лицу у односу на друга лица, које се заснива на раси, боји коже, националној припадности, друштвеном или етничком пореклу, вези са неким мањинским народом или мањинском националном заједницом, језику, вери или уверењу, политичком или другом мишљењу, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, здравственом стању, инвалидитету, старосној доби, имовном стању, брачном или породичном стању, припадности групи или претпоставци о припадности групи, политичкој партији или другој организацији, као и другим личним својствима (члан 2, став 2). Из ове одредбе произилази да је листа забрањених основа отворена и може укључити и основе које нису изричито наведене у члану 2, став 2.

<sup>834</sup> Закон о забрани дискриминације, *Službeni list CG*, br. 46/2010; br. 40/2011; br. 18/2014.

<sup>835</sup> М. Laković Drašković et al., *op.cit.*, стр. 60.

Закон о забрани дискриминације препознаје основне, посебне и теже облике дискриминације. Основни облици дискриминације су непосредна и посредна дискриминација. Непосредна дискриминација постоји ако се актом, радњом или нечињењем лице или група лица, у истој или сличној ситуацији, доводе или су доведени, односно могу бити доведени у неједнак положај у односу на друго лице или групу лица по неком од основа из става 2 члана 2. Посредна дискриминација постоји ако привидно неутрална одредба прописа или општег акта, критеријум или пракса доводи или би могла довести лице или групу лица у неједнак положај у односу на друга лица или групу лица, по неком од основа из става 2 члана 2, осим ако је та одредба, критеријум или пракса објективно и разумно оправдана законитим циљем, уз употребу средстава која су примерена и неопходна за постизање циља, односно у прихватљиво сразмерном односу са циљем који се жели постићи (члан 2, став 4). Изменама и допунама из 2014. године дискриминацијом се сматра и подстицање, помагање, давање инструкција, као и најављена намера да се одређено лице или група лица дискриминишу по неком од основа из става 2 члана 2.

Закон утврђује прилично дугу листу посебних облика дискриминације: а) узнемиравање и сексуално узнемиравање; б) сегрегација; в) говор мржње; г) дискриминација у коришћењу објеката и површина у јавној употреби; д) дискриминација у пружању добара и услуга; ђ) дискриминација по основу здравственог стања; е) дискриминација по основу старосне доби; ж) политичка дискриминација; з) дискриминација у области васпитања, образовања и стручног оспособљавања; и) дискриминација у области рада; ј) расна дискриминација и дискриминација по основу вере или уверења; к) дискриминација лица са инвалидитетом; л) дискриминација по основу родног идентитета и сексуалне оријентације.

Изменама и допунама из 2014. године извршена је преформулација забране узнемиравања, као посебног облика дискриминације, и уметнута је одредба о забрани сексуалног узнемиравања. Сагласно члану 7 узнемиравање неког лица или групе лица по једном или више основа из члана 2, став 2 овог Закона подразумева „нежељено понашање које има за циљ или чија последица је повреда личног

достојанства, изазивање страха, осећаја понижености или увређености или стварање непријатељског или понижавајућег окружења.“ Сексуално узнемиравање подразумева „свако нежељено вербално, невербално или физичко понашање сексуалне природе којим се жели повредити достојанство неког лица или групе лица, односно којим се постиже такав учинак, и којим се посебно изазива страх, ствара непријатељско или понижавајуће окружење, и изазива осећај понижености или увређености.“ Изменама и допунама Закона избрисана је одредба о мобингу, као посебног облика дискриминације, како би се избегло дефинисање истих правних појмова на различит начин. Осим тога измењена је и дефиниција сегрегације која је сада усаглашена са стандардима из Препоруке ЕКРИ-а о општој политици бр. 7. Сагласно члану 9, став 2 „сегрегација је сваки акт, радња или пропуштање да се изврши радња, којима се врши *присилно* или системско раздвајање или разликовање лица по неком од основа из члана 2 став 2 овог Закона.”

Увођењем забране говора мржње проширена је листа посебних облика дискриминације. Сагласно члану 9а „говор мржње је сваки облик изражавања идеја, тврдњи, информација и мишљења који шири, распирује, подстиче или правда дискриминацију, мржњу или насиље против лица или групе лица због њиховог личног својства, ксенофобију, расну мржњу, антисемитизам или остале облике мржње засноване на нетолеранцији, укључујући и нетолеранцију изражену у форми национализма, дискриминације и непријатељства против мањина.”

Сагласно изменама и допунама из 2014. године „расна дискриминација је свако прављење разлике, неједнако поступање или довођење у неједнак положај лица са уверењем да раса, боја коже, језик, националност или национално или етничко порекло, оправдавају омаловажавање лица или групе лица, односно оправдавају идеју о надмоћи неког лица или групе лица према онима који нису чланови те групе“ (члан 17, став 1), док дискриминација по основу вере или уверења подразумева „свако поступање које је супротно начелу слободе вероисповести, односно свако неједнако поступање, прављење разлике, или

довођење у неједнак положај лица по основу вере или личног уверења, као и припадања или неприпадања некој верској заједници” (члан 17, став 2).

Законом је забрањено свако прављење разлике, неједнако поступање или довођење у неједнак положај лица по основу родног идентитета или сексуалне оријентације. Нико не може бити позван да се јавно изјасни о свом родном идентитету и сексуалној оријентацији. Ради бољег разумевања и адекватније примене Закона о забрани дискриминације, изменама и допунама из 2014. године дефинисани су родни идентитет и сексуална оријентација. Под родним идентитетом подразумева се сопствени родни доживљај који не мора зависити од пола који је утврђен и уписан приликом рођења. Родни идентитет тиче се сваког лица и не подразумева само бинарни концепт мушког или женског. Под сексуалном оријентацијом подразумева се емоционална и/или физичка привлачност или наклоност која може бити према лицима истог и/или различитог пола.

Закон о забрани дискриминације дефинише и теже облике дискриминације. Сагласно члану 20 „тежим обликом дискриминације, по неком од основа из члана 2, став 2 овог Закона, сматра се дискриминација: а) учињена према истом лицу или групи лица по више основа из члана 2, став 2 овог Закона (вишеструка дискриминација); б) учињена више пута према истом лицу или групи лица (поновљена дискриминација); в) учињена у дужем временском периоду према истом лицу или групи лица (продужена дискриминација); 4) пропагирањем путем јавних гласила, као и исписивањем и истицањем садржаја и симбола дискриминаторске садржине на јавним местима; 5) која има нарочито тешке последице по дискриминисано лице, групу лица или по њихову имовину.“

Законом о забрани дискриминације дефинисани су и институционални механизми заштите од дискриминације: а) Заштитник/ца људских права и слобода Црне Горе; б) судови; в) органи за прекршаје; и г) инспекције надлежне за спровођење инспекцијског надзора у односу на дискриминацију у области рада

и запошљавања, заштите на раду, здравствене заштите, образовања, грађевинарства, саобраћаја, туризма и у другим областима, у складу са законом.<sup>836</sup>

У складу са европским стандардима, Закон обавезује судове, државна тужилаштва, органе за прекршаје, органа управе који је надлежан за полицијске послове и инспекцијске органе да воде посебну евиденцију о поднетим пријавама, покренутим поступцима и донетим одлукама из своје надлежности у вези са дискриминацијом. Податке из посебне евиденције дужни су да достављају Заштитнику/ци, најкасније до 31. јануара текуће године за претходну годину, а на захтев Заштитника/це дужни су да податке из ове евиденције доставе и за одређени краћи период у току године (члан 33).

Закон садржи одредбу о обрнутом терету доказивања која прописује да терет доказивања да услед акта дискриминације није дошло до повреде једнакости у правима и пред законом прелази на туженог/у, уколико тужилац/тељка учини вероватним да је тужени/а извршио/ла акт дискриминације. Одредба о обртању терета доказивања не односи се на прекршајни и кривични поступак (члан 29).

### **5.6.1.3. Остали прописи о недискриминацији**

Поред општег Закона о забрани дискриминације, Црна Гора је усвојила и неколико посебних антидискриминационих закона: а) Закон о забрани дискриминације лица са инвалидитетом Црне Горе из 2011. године, који упућује на примену одредаба Закона о забрани дискриминације и других закона којима се уређује забрана дискриминације лица са инвалидитетом, уколико нису у супротности са овим законом; б) Нови Закон о Заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе из 2011. године, којим је заокружена надлежност Заштитника/це у области заштите од дискриминације; в) Закон о мањинским правима и слободама из 2006. године; и г) Закон о родној равноправности из 2007. године. У циљу стварања хармонизованијег правног основа за остваривање

---

<sup>836</sup> Ако се у поступку инспекцијског надзора утврди да је повређен закон или други пропис, поред овлашћења прописаних законом, инспектор/ка је овлашћен/а да на захтев лица које сматра да је дискриминисано, а које је покренуло поступак за заштиту од дискриминације код надлежног суда, привремено одложи извршење решења, другог акта или радње субјекта надзора, до доношења правоснажне одлуке суда. Такав захтев се може поднети у року од осам дана од дана покретања поступка за заштиту од дискриминације код надлежног суда, а инспектор/ка је дужан/а да о захтеву одлучи у року од осам дана од дана његовог подношења (члан 32а).

законских обавеза и ефикасну имплементацију загарантованих људских права и слобода у складу са европским стандардима, црногорске власти су приступиле изменама и допунама ових закона. Закон о изменама и допунама Закона о Заштитнику људских права и слобода Црне Горе ступио на снагу 2014. године. Овим законом није прописан поступак Заштитника/це у случајевима дискриминације, као ни механизми које Заштитник/ца може користити, када утврди дискриминацију од стране правних лица, предузетника и физичких лица, што ће у примени знатно отежати поступање Заштитника по притужбама грађана/ки.<sup>837</sup>

Остали закони који садрже одредбе о недискриминацији су: Закон о раду из 2008. године, Кривични законик из 2003. године, Закон о кретању лица са инвалидитетом уз помоћ пса помагача из 2008. године, Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању лица са инвалидитетом из 2008. године, Закон о заштити и остваривању права ментално оболелих лица из 2005. године, Закон о здравственој заштити из 2004. године, Закон о социјалној и дечјој заштити из 2005. године, Закон о пензијском и инвалидском осигурању из 2008. године, Закон о државним службеницима и намештеницима из 2008. године, Закон о запошљавању и остваривању права из осигурања од незапослености из 2010. године, Општи закон о образовању и васпитању из 2002. године, Закон о медијима из 2002. године, Закон о електронским медијима из 2010. године, Закон о заштити од насиља у породици из 2010. године, Закон о бесплатној правној помоћи из 2011. године и други прописи. Већина ових закона је измењено и допуњено у циљу хармонизације домаћег законодавства са европским стандардима, иако још увек има простора за њихово унапређење.

Закон о раду Црне Горе из 2008. године (измењен и допуњен)<sup>838</sup> изричито забрањује непосредну и посредну дискриминацију лица која траже запослење, као и запослених, с обзиром на пол, рођење, језик, расу, веру, боју коже, старост, трудноћу, здравствено стање, односно инвалидност, националност, брачни статус, породичне обавезе, сексуално опредељење, политичко или друго уверење,

---

<sup>837</sup> М. Laković Drašković et al., *op.cit.*, стр. 61.

<sup>838</sup> Закон о раду, *Službeni list CG*, br. 49/2008; br. 26/2009; br. 59/2011; br. 66/2012; br.31/2014; br. 53/2014.



социјално порекло, имовно стање, чланство у политичким и синдикалним организацијама или неко друго лично својство (члан 5). Поред директне и индиректне дискриминације (члан 6), Законом су збрањени и други облици дискриминације: а) дискриминација по више основа; б) узнемиравање и сексуално узнемиравање; и в) и злостављање на радном месту (мобинг). Закон садржи и одредбу о позитивној дискриминацији прописујући да се неће сматрати дискриминацијом „прављење разлике, искључење или давање првенства у односу на одређени посао када је природа посла таква или се посао обавља у таквим условима да карактеристике повезане са неким од основа из члана 5 и 6 овог Закона представљају стварни и одлучујући услов обављања посла и да је сврха која се тиме жели постићи оправдана.“ Закон прописује и посебну заштиту појединих категорија запослених, а посебно лица са инвалидитетом, жена за време трудноће и породилског одсуства и одсуства са рада ради неге детета, односно посебне неге детета. Одредбе закона, колективног уговора и уговора о раду које се односе на посебну заштиту и помоћ поменутих категорија запослених, као и одредбе које се односе на посебна права родитеља, усвојитеља, старатеља и хранитеља не сматрају се дискриминацијом (члан 9). Законом је утврђена забрана дискриминације и у случају престанка потребе за радом запослених, одредбом која прописује да „критеријуми за утврђивање запослених за чијим је радом престала потреба не могу бити у супротности са одредбама овог Закона које се односе на забрану дискриминације запослених (члан 93, став 3). Лица која траже запослење као и запослени имају право на судску заштиту од дискриминације, у складу са законом (члан 10).

Кривични законик Црне Горе (измењен и допуњен) садржи одредбе из којих произилази кривичноправна заштита од дискриминације, а посебно заштита појединих рањивих категорија чији су припадници често жртве кривичних дела која су почињена из мржње. Најчешћи разлог за чињење таквих дела је њихова припадност групама које се разликују од већинског становништва. Како би се ојачала њихова заштита Кривични законик је неколико пута био измењен и допуњен. Дискриминаторна понашања која су санкционисана у складу са овим Законом везују се за следећа кривична дела: а) „повреда права употребе језика и писма“ из члана 158; б) „повреда равноправности“ из члана 159; в) „повреда

слободе изражавања националне или етничке припадности“ из члана 160; г) „злостављање“ из члана 166а; д) „мучење“ из члана 167; ђ) „угрожавање сигурности“ из члана 168; е) „повреда угледа народа, мањинских народа и других мањинских националних заједница“ из члана 199; ж) „повреда равноправности у запошљавању“ из члана 225; з) „изазивање националне, расне и верске мржње“ из члана 370; и) „насилничко понашање на спортској приредби или јавном скупу“ из члана 399а; ј) „расна и друга дискриминација“ из члана 443 Кривичног законика.

Изменама и допунама Кривичног законика, које је Скупштина Црне Горе усвојила јула 2013. године, измењен је и допуњен члан 159 (повреда равноправности) тако што је прописана отежавајућа околност за злочине из мржње. „Ако је кривично дело учињено из мржње због припадности раси, вероисповести, националне или етничке припадности, пола, сексуалне оријентације или родног идентитета другог лица, ту околност суд ће ценити као отежавајућу, осим ако то није прописано као обележје основног или тежег облика кривичног дела. Исте године је забрана повреде равноправности прецизније дефинисана, проширивањем листе дискриминацијских основа на још два нова - сексуална оријентација и родни идентитет.<sup>839</sup>

Иако је Црна Гора усвојила широку листу закона којима је забрањена дискриминација и гарантовано начело једнакости, потребно је обезбедити ефикасну примену законских одредаба које се везују за забрану и заштиту од дискриминације на свим нивоима власти, као и јачање институционалних капацитета и потребе за већим степеном развоја свести грађана о правним средствима за превенцију и забрану дискриминације.

## **5.6.2. Институционални оквир**

### **5.6.2.1. Заштитник/ца људских права и слобода Црне Горе**

У складу са првим Законом о Заштитнику људских права и слобода Црне Горе, од 10. јула 2003. године, у Црној Гори је успостављена институција

---

<sup>839</sup> Krivični zakonik Crne Gore, *Sl. list RCG*, br. 70/2003; br. 13/2004 - ispr., br. 47/2006; *Sl. list CG*, br. 40/2008; br. 25/2010; br. 32/2011; br.64/2011 - dr. zakon; br. 40/2013; br. 56/2013 - ispr., br. 14/2015; br. 42/2015; br. 58/2015 - dr. zakon.

Заштитника/це људских права и слобода, која је званично почела са радом на Дан људских права, 10. децембра 2003. године. Уставом Црне Горе из 2007. године ова институција је постала уставна категорија. Устав дефинише Заштитника/це људских права и слобода као самосталан и независан орган који предузима мере за заштиту људских права и слобода и даје му овлашћење да своју функцију врши на основу Устава, закона и предвиђених међународних уговора, придржавајући се на начела правде и правичности (члан 81). У циљу усклађивања националног законодавства са Уставом и предузетим међународним уговорима, Скупштина Црне Горе је августа 2011. године усвојила нови Закон о Заштитнику људских права и слобода Црне Горе, који је измењен и допуњен 2014. године, чиме је ова институција постала национални превентивни механизам за заштиту лица лишених слободе од мучења и других облика суровог, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања у складу са Додатним протоколом уз Конвенцију УН-а о забрани мучења и других свирепих, нехуманих или понижавајућих облика казни или поступака. Законом о забрани дискриминације Заштитник/ца људских права и слобода постао је централна институција за заштиту од дискриминације.<sup>840</sup>

Законом о Заштитнику/ци људских права и слобода Црне Горе утврђено је да Заштитник/ца има најмање једног заменика. Одлуку о броју заменика и њиховом избору доноси Скупштина Црне Горе, на предлог Заштитника/це. Скупштина је донела одлуку да Заштитник/ца има четири заменика. Заштник/ца и заменици Заштника/це имају мандат од шест година са правом једног реизбора. За вршење стручних и административних послова образована је Стручна служба, којом руководи секретар. Поред секретара, Стручна служба укључује и 15 службеника, који обављају стручне и административно техничке послове. У структури запослених заступљена је мултиетничност.

Сагласно члану 21 Закона о забрани дискриминације Заштитник/ца људских права и слобода Црне Горе надлежан/на је да: 1) поступа по притужбама због дискриминаторског поступања органа, привредног друштва, другог правног лица,

---

<sup>840</sup> М. Laković Drašković et al., *op.cit.*, стр. 39.

предузетника<sup>841</sup> и физичког лица и предузима мере и радње за отклањање дискриминације и заштиту права дискриминисаног лица, ако није покренут судски поступак; 2) подносиоцу/тељки притужбе који/а сматра да је дискриминисан/а од стране органа, привредног друштва, другог правног лица, предузетника и физичког лица даје потребна обавештења о његовим/њеним правима и обавезама, као и могућностима судске и друге заштите; 3) спроводи поступак мирења лица које сматра да је дискриминисано, уз његов пристанак, и органа, привредног друштва, другог правног лица, предузетника и физичког лица, на које се односи притужба због дискриминације; 4) покрене поступак за заштиту од дискриминације пред судом или се у том поступку појави као умешач/ица кад странка учини вероватним, а Заштитник/ца процени да је поступањем туженог извршена дискриминација по истом основу према групи лица са истим личним својствима; 5) упозорава јавност на појаву тежих облика дискриминације; 6) води посебну евиденцију о поднетим притужбама у вези са дискриминацијом; 7) прикупља и анализира податке о случајевима дискриминације; 8) предузима активности ради промоције једнакости; 9) подноси Скупштини Црне Горе, у оквиру годишњег извештаја, посебан део извештаја о спроведеним активностима на заштити од дискриминације и промоцији једнакости; 10) врши и друге послове у вези са заштитом од дискриминације прописане посебним законом којим се уређују надлежност, овлашћења, начин рада и поступање Заштитника/це.

Заштитник/ца људских права и слобода може, поводом притужбе која је у раду, поднети и уставну жалбу ако се подносилац притужбе са тим сагласи.<sup>842</sup>

Заштитник/ца нема овлашћења у односу на рад судова, осим у случајевима: а) неоправданог одуговлачења судског поступка; б) злоупотребе процесних овлашћења (ускраћивање процесних права, неблаговременог достављања судских аката); и в) неизвршавања судских одлука.

---

<sup>841</sup> У овој категорији спадају поступања државних органа (суда, Владе, министарства, управе, агенције); органа локалне самоуправе (општинског органа); јавних служби и других носиоца јавних овлашћења (здравствене и образовне установе, јавног предузећа и другог правног лица које врши јавна овлашћења).

<sup>842</sup> Опширније, вид. Пија Вукчевић, *Zaštita od diskriminacije u praksi Ustavnog suda Crne Gore: Uporedna analiza sa praksom Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde Evropske unije*, Podgorica 2014, стр. 15.

Заштитник/ца је дужан/а предузети одређене мере у случајевима када утврди да су људска права повређена због: а) погрешне примене закона или другог прописа; б) повреде управног поступка; в) непоступања по захтевима старанака; г) ускраћивања тражених информација; д) неизвршавања донетих одлука; њ) погрешно утврђеног чињеничног стања; и е) неоправдано дугог вођења поступка.

Заштитник/ца не може да: а) преиспитује законитост судских одлука, односно не може да их мења, укида или поништава; б) поништи, укине или преиначи одлуку државног органа, нити да замени другостепени орган; в) правно заступа подносиоца притужбе нити да у његово име предузима радње у поступку; г) директно спроводити кривичну истрагу; д) додели накнаду за повреду људских права; њ) посредује у споровима између приватних лица; е) издаје наређења и забране, нити да изриче казне.

#### **5.6.2.1.1. Поступак пред Заштитником/це људских права и слобода Црне Горе**

Притужбом се Заштитнику/ци може обратити свако ко сматра да је дискриминисан актом, радњом или непоступањем органа и других правних и физичких лица, као и организације или појединци/ке који/е се баве заштитом људских права, уз сагласност дискриминисаног лица или групе лица.<sup>843</sup> Притужба се може поднети: а) усмено, путем телефона; б) писмено; или в) непосредним доласком, сваким радним даном. Уколико странке желе разговарати лично са Заштитником/цом људских права и слобода или његовим заменицима потребно је да се долазак најави путем телефона ради заказивања термина разговора. Уз притужбу или приликом доласка пожељно је да странке приложе потребну документацију која се односи на конкретни проблем. Притужба мора да буде написана читко и јасно, а нарочито да садржи: а) назив органа на чији се рад односи; б) опис повреде људских права и слобода; в) чињенице и доказе који

---

<sup>843</sup> Лице лишено слободе, такође, има право поднети притужбу Заштитнику/ци. У оваквим случајевима притужба се подноси у запечаћеној коверти коју затворска управа не сме отварати и мора одмах проследити Заштитнику/ци. На исти начин се врши и достава сваког одговора Заштитнику/це. Лице лишено слободе има право на поверљив разговор са Заштитником/цом.

поткрепују притужбу; г) назнаку која су правна средства искоришћена; д) име и адресу подносиоца притужбе; њ) назнаку о томе да ли је подносиоца притужбе сагласан/а да се његово/њено име открије у поступку односно јавности. Уколико притужба не садржи све потребне податке Заштитник/ца може затражити допуну података. Поступак пред Заштитником/це је поверљив и нико ко поднесе притужбу или учествује на било који начин у поступку који спроводи Заштитник/ца не може због тога бити позван на одговорност нити се, по том основу, довести у неповољан положај. Притужба се мора поднети Заштитнику/ци у року од једне године од дана учињење повреде односно од дана сазнања о повреди. Изузетно, Заштитник може поступати и по истеку овог рока, ако оцени да је случај од општег значаја. Заштитник поступа и по сопственој иницијативи када дође до поузданих информација да су актом, радњом или непоступањем органа јавне власти повређена људска права и слободе, за шта је потребна сагласност оштећеног.

Уколико Заштитник/ца оцени да притужба испуњава услове за поступање, дужан/а је да о томе обавести подносиоца притужбе и органа на који се притужба односи. Орган је дужан да се изјасни о наводима притужбе у року који му одреди Заштитник/ца. Уколико Заштитник/ца то захтева, орган је дужан да му омогући приступ свим информацијама, без обзира на ниво тајности, као и слободан приступ свим просторијама. Заштитник/ца може позвати ради испитивања свако лице, као стручњака или сведока, које поседује одговарајућа знања односно информације о наводима из притужбе. Заштитник/ца може тражити од подносиоца притужбе да, пре његовог поступања по притужби, исцрпи друга правна средства за отклањање повреде на коју подносилац притужбе указује, уколико сматра да је то ефикасније. Када утврди да је дошло до повреде права Заштитник/ца сачињава коначно мишљење и упућује препоруку органу шта треба предузети како би се утврђена повреда отклонила, у року који Заштитник/ца утврди за поступање по његовој препоруци. Орган је дужан да писмено информише Заштитника/цу о предузетим радњама ради извршења препоруке. Уколико орган не поступи по препоруци, Заштитник/ца о томе може обавестити: а) непосредно виши орган, Скупштину Црне Горе; и још важније б) јавност.

Заштитник/ца не може поступати по притужби: а) ако је притужба анонимна; б) ако се односи на повреде учињене пре ступања на снагу Закона о Заштитнику (18. јул 2003. године); в) ако је поднета по истеку прописаног рока, изузев када Заштитник/ца оцени да је случај значајан; г) ако не садржи потребне податке, а подносилац је у остављеном року не допуни; д) ако је притужба поновљена, а нису поднети нови докази; њ) ако се ради о очигледној злоупотреби права на подношење притужбе. Заштитник/ца је дужан/а да обавести подносиоца притужбе о разлозима за непоступање по притужби и, евентуално, указати на могућност заштите права пред другим органом.<sup>844</sup>

#### **5.6.2.2. Остали механизми заштите од дискриминације**

Поред Институције Заштитника/це људских права и слобода Црне Горе, постоје још две независне институције које имају значајну улогу у борби против дискриминације: Уставни суд Црне Горе и Агенција за заштиту података о личности и слободан приступ информацијама.<sup>845</sup> Остале институције и тела за остваривање, промоцију и заштиту људских права у правном систему Црне Горе укључују: Фонд за заштиту и остваривање мањинских права и мањинске савете, Савет за грађанску контролу рада полиције, Одбор за људска права и слободе Скупштине Црне Горе, Министарство за људска и мањинска права, Савет за заштиту од дискриминације Владе Црне Горе и правосудне институције.<sup>846</sup>

#### **5.6.2.3. Судска заштита од дискриминације**

Поред централног механизма заштите од дискриминације - Заштитника/це људских права и слобода Црне Горе, Законом о забрани дискриминације прописана је и: а) судска заштита од дискриминације, односно право на подношење тужбе суду; и б) прекршајноправна заштита од дискриминације. Законом је утврђен и додатни механизам заштите од дискриминације - инспекције

<sup>844</sup> Вид. *Zaštitnik ljudskih prava i slobode Crne Gore, Ombudsman*. [http://www.ombudsman.co.me/nadleznosti.htm#sta\\_zastitnik\\_ne\\_moze](http://www.ombudsman.co.me/nadleznosti.htm#sta_zastitnik_ne_moze), 11. март 2016.

<sup>845</sup> Новим законом о слободном приступу информацијама из 2012. године Агенцији за заштиту података о личности и слободан приступ информацијама поверена је надлежност да као независни и самостални надзорни орган одлучује у другом степену за слободан приступ информацијама. Овакву праксу примјењују многе европске државе, као и земље региона попут Србије и Словеније.

<sup>846</sup> М. Laković Drašković et al., *op.cit.*, стр. 38-54.

које су надлежне за вршење инспекцијског надзора над применом законских одредби.<sup>847</sup>

Прекршајни поступак ради дискриминације спроводи се у складу са одредбама Закона о прекршајима из 2011. године. Захтев за покретање прекршајног поступка могу, осим надлежних органа, поднети и лица која су жртве дискриминације, писменим путем надлежном органу за прекршаје, или усмено на записник пред надлежним органом за прекршаје, у складу са Законом о прекршајима. Тужба се може поднети у року од 90 дана од дана сазнања за учињену дискриминацију. Надлежни орган доноси прекршајне санкције које укључују казне, мере упозорења, заштитне мере и васпитне мере.<sup>848</sup>

Судска заштита од дискриминације укључује кривичноправну, парничну и уставно - судску заштиту. Кривичноправна заштита од дискриминације подразумева покретање кривичног поступка због дискриминације, односно због кривичних дела повреде равноправности, изазивања расне и верске мржње и нетрпељивости као и расне и друге дискриминације, која су обухваћена Кривичним закоником Црне Горе. Будући да кривична дела чији је мотив мржња тзв. „злочини из мржње“ изазивају посебну друштвену опасност, заштита од дискриминације захтева ефикасну кривично-правну реакцију у свим случајевима дискриминације, као и строжију казнену политику.<sup>849</sup>

Законом о забрани дискриминације утврђена је грађанскоправна заштита од дискриминације која се спроводи у посебном парничном поступку, у складу са општим правилима Закона о парничном поступку, осим у случају када је овим законом другачије одређено. Свако ко сматра да је повређен дискриминаторским поступањем органа, привредног друштва, другог правног лица, предузетника и физичког лица има право на заштиту пред судом, у складу са законом (члан 24, став 1). У поступку за заштиту од дискриминације месно је надлежан, поред суда опште месне надлежности, и суд на чијем подручју је пребивалиште, односно седиште тужиоца/тељке. Поступак се покреће тужбом и спроводи се хитно.

---

<sup>847</sup> Petar Đukanović et al., *Ravnopravnost – regulativa i realnost u Crnoj Gori*, Koalicija za ravnopravnost KORAK, Podgorica 2013, стр. 12-13.

<sup>848</sup> *Ibid.*, стр. 14.

<sup>849</sup> *Ibid.*



Законом су утврђене следеће антидискриминацијске тужбе: а) тужба за утврђивање да је тужени/а дискриминаторски поступао/ла према тужиоцу/тељки; б) тужба за забрану вршења радње од које прети дискриминација, односно забрану понављања радње дискриминације; в) тужба за уклањање последица дискриминаторског поступања; г) тужба за накнаду штете, у складу са законом; и д) тужба за објављивање пресуде којом је утврђена дискриминација на трошак туженог/е у медијима. Осим тога, Законом је утврђена могућност да оштећена страна може истовремено истаћи три тужбена захтева (тужбу за утврђивање дискриминације, тужбу за забрану вршења радње од које прети дискриминација, односно забрану понављања радње дискриминације и тужбу за уклањање последица дискриминаторског поступања), ако су ови захтеви у међусобној вези и заснивају се на истом чињеничном и правном основу (члан 26).

Изменама и допунама Закона о забрани дискриминације из 2014. године утврђен је дужи рок за подношење тужбе ради дискриминације. Уместо у року од 90 дана „тужба се може поднети у року од годину дана од дана сазнања за учињену дискриминацију, а најкасније у року од три године од дана учињене дискриминације.“

Пре покретања или у току посебног парничног поступка ради дискриминације суд може, на предлог странке, одредити привремене мере, у складу са одредбама Закона о извршном поступку. Странка је дужна да у предлогу за издавање привремене мере учини вероватним да је мера потребна да би се спречила опасност од наступања ненадокнадиве штете, а нарочито тешке повреде права на једнако поступање или спречавање насиља. О предлогу за издавање привремене мере суд је дужан да донесе одлуку без одлагања.

Поред лица које сматра да је дискриминисано, Законом о забрани дискриминације је утврђено да тужбу којом се тражи утврђивање дискриминације, забрана вршења радње од које прети дискриминација, односно забрана понављања радње дискриминације и објављивање пресуде у медијима, у име дискриминисаног лица или групе лица, могу поднети и организације или појединци/ке који/е се баве заштитом људских права, само уз писани пристанак дискриминисаног лица или групе лица. Тужбу из члана 26 овог Закона може

поднети и лице које се, у намери да непосредно провери примену правила о забрани дискриминације, на било који начин представи, односно стави у позицију лица које може бити дискриминисано по неком од основа из члана 2 овог Закона (члан 30, став 3). Подносилац/тељка тужбе који/а је поднео/ла и притужбу Заштитнику/ци дужан/на је да писаним путем обавести Заштитника/цу о покретању судског поступка (члан 31). У спору за заштиту од дискриминације ревизија је увек дозвољена (члан 24, став 5).

Уставно-судска заштита од дискриминације пред Уставним судом врши се кроз институте: а) уставне жалбе због повреде људских права и слобода, зајемчених Уставом; и б) на основу покретања иницијативе за оцену сагласности закона или других прописа и општих аката са Уставом. Уставну жалбу може поднети свако лице против појединачног акта државног органа, органа државне управе, органа локалне самоуправе или правног лица које врши јавна овлашћења, због повреде неког његовог људског права и слободе зајемчене Уставом, након исцрпљивања свих делотворних правних средстава у складу са законом. Уставна жалба представља последње правно средство које је потребно исцрпити унутар црногорског правног система, као процесне претпоставке за обраћање ЕСЉП, а на основу члана 34 Европске конвенције. Уставни суд одлучује само о повреди људског права и слободе која је наведена у уставној жалби. Уставни суд нема овлашћења на основу Устава или Закона о Уставном суду да преиначи оспорену одлуку и мериторно реши ствар. Његово одлучивање има за последицу укидање оспорене одлуке, а надлежни орган који је донео оспорени акт мора у поновљеном поступку да одлучи поштујући ставове Уставног суда. Уставни суд такође нема надлежност да утврди накнаду штете за повређено људско право или слободу. Међутим оштећени има право да на основу Закона о облигационим односима поднесе захтев за накнаду штете против државног органа који је учинио повреду.<sup>850</sup>

Друго правно средство за заштиту људских права и слобода пред Уставним судом је иницијатива за преиспитивање уставности спорног прописа, коју може поднети свако ко сматра да му је коначним или правоснажним појединачним

---

<sup>850</sup> Опширније, вид. I. Vukčević, *loc.cit.*

актом повређено неко уставом загарантовано право, донетим на основу закона или другог прописа који је у супротности са Уставом. Ако Уставни суд утврди такву повреду, односно да предмети пропис није био или да није у складу са Уставом, потврђеним и објављеним међународним уговорима или законом, подносилац иницијативе има право да тражи од надлежног органа измену појединачног акта којим је била учињена повреда његовог загарантованог права. Предлог за измену коначног или правоснажног појединачног акта може се поднети у року од шест месеци од дана објављивања одлуке у „Службеном листу Црне Горе“, ако од достављања појединачног акта до подношења иницијативе Уставном суду није прошло више од једне године. На овај начин је могуће да подносилац избегне „редован правни пут“, исцрпљивања свих правних лекова пре подношења уставне жалбе пред Уставним судом, уколико је до повреде неког Уставом загарантованог права дошло на основу примене прописа који је у супротности са Уставом. У складу са чланом 37 и 44 Закона о Уставном суду, Уставни суд има право и да сам покрене поступак оцене сагласности неког закона или другог прописа и општег аката са Уставом.<sup>851</sup>

### 5.6.3. Рањиве друштвене групе

Иако Црна Гора има задовољавајући правни и институционални оквир за борбу против дискриминације, који је у великој мери усклађен са европским стандардима, потребно је даље усклађивање законодавства и јачање институционалних капацитета, а нарочито када је реч о мањинама и санкцијама које нису довољно рестриктивне јер су казне веома мале у области кршења људских права. Некажњавање и даље представља проблем када је реч о злостављању у затворима и у притвору. То само говори да правни оквир Црне Горе није у потпуности усклађен са правном тековином ЕУ у погледу санкција. Спровођење законодавства коче бројни фактори, између осталог и недовољна свест о међународним и европским стандардима у области људских права.<sup>852</sup> Примена Закона о забрани дискриминације и других прописа у области недискриминације и даље није задовољавајућа, а нарочито у погледу

---

<sup>851</sup> *Ibid.*, стр. 16.

<sup>852</sup> Европска комисија, *Izveštaj o Crnoj Gori za 2015*, Brisel, стр. 53.

функционисања институција за људска права - Заштитника/це људских права и слобода Црне Горе и Министарства за људска и мањинска права. Канцеларији Заштитника/це људских права и слобода и даље недостаје адекватна стручност за ефикасно поступање по притужбама у вези са дискриминацијом. Роми су и даље најугроженија и најдискриминисанија мањинска популација у различитим подручјима живота, а посебно у приступу здравственим услугама, тржишту рада и у политичкој сфери. Ромкиње су подвргнуте двострукој дискриминацији, док су ромска деца нарочито изложена дечјем раду. Негативни стереотипи и предрасуде су и даље присутни према особама које припадају ромској мањини, посебно према интерно расељеним лицима са Косова и Метохије.<sup>853</sup> Жене су и даље недовољно заступљене на тржишту рада. Статистички подаци подељени по родовима још увек нису доступни.<sup>854</sup> Расељена лица стално настањена у Црној Гори и даље се суочавају са дискриминацијом у погледу остваривања својинских права.<sup>855</sup> Упркос постигнутом напретку у погледу заштите права ЛГБТИ особа, не изостају предрасуде, негативни ставови, говор мржње и подстицање на хомофобију, а нарочито у електронским медијима и на друштвеним мрежама.<sup>856</sup>

#### 5.6.4. Судска пракса

Из судске праксе Црне Горе произилази да грађани/ке Црне Горе нису довољно упознати/е са прописима у области заштите од дискриминације и да често не препознају дискриминацију и не пријављују исту.<sup>857</sup> Осим тога, евидентне су и тешкоће у доказивању дискриминације као чињенице. „Досадашња пракса судова у Црној Гори углавном је фокусирана на низ предмета у којима је дискриминаторни основ видљив, а радња, односно нечињење очигледни, након чега остаје само део мериторне пресуде који се тиче висине накнаде штете проистекле из дискриминаторног понашања. Како се већина поступака односи на онемогућавање приступа објектима у јавној употреби, а подносиоци тужби су у целости лица са инвалидитетом, правни основ се тешко

<sup>853</sup> Council of Europe, ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, *Second Opinion on Montenegro adopted on 19 June 2013*, ACFC/OP/II(2013)002, Strasbourg 2014, p. 2.

<sup>854</sup> Evropska komisija, *Izveštaj o Crnoj Gori za 2015, op.cit.*, стр. 71.

<sup>855</sup> *Ibid.*, стр. 68.

<sup>856</sup> Petar Đukanović et al., *op.cit.*, стр. 24-25.

<sup>857</sup> Petar Đukanović et al., *op.cit.*, стр. 16.

може доводити у питање (у зависности од правилно постављеног тужбеног захтева), па преостаје одређивање висине накнаде, као типично питање судске праксе. Ово питање треба сагледати и у односу на праксу међународних судова и других тела (у мери у којој је то могуће и уколико за то постоје објективни стандарди), имајући у виду потребу да се сваки случај мора ценити сам за себе по питању специфичних околности сваког од њих, понашање странака против којих је тужба поднета, као и последице које по подносиоца тужбе произилазе из дискриминаторног поступања. Према неколико случајева који су изазвали посебну пажњу јавности може се закључити да постоји својеврстан опортунизам у предметима кривичног гоњења по службеној дужности у односу на дела са дискриминаторним елементом заснованим на расизму и сличном основу. Индикативно је да се још увек један број случајева код инцидента са верским објектима (накртаји на имовину и скрнављење објеката) квалификује битно другачије, као кривично дело за које је последица таква да искључује кривично гоњење по службеној дужности (незнатна штета настала вршењем кривичног дела оштећења туђе имовине). На овај начин се релативизује само чињење кривичног дела, а очигледно шаље лоша порука о деловању правосудних институција код самог поимања акта почињеног из мржње.<sup>858</sup>

### **Предмет Рев. бр. 820/12 од 13.12.2012. године Врховног суда Црне Горе**

Пресудом РЕВ бр. 820/12 од 13.12.2012. године преиначена је одлука Вишег суда у Подгорици и пресуда Основног суда у Подгорици, тако што је усвојен тужбени захтев и поништено решење туженог, а тужени обавезан да тужилу врати на рад и распореди на послове које је раније обављала или оне које одговарају њеној стручној спреми и искуством стеченим радом.<sup>859</sup> Тужилка је била у радном односу на неодређено време до периода када је пошла на трудничко боловање, а потом на породилско одсуство. Тужена је у току трудничког боловања добила решење којим је било утврђено да је престала потреба за њеним радом, односно да представља вишак запослених. Тужилка није подносила приговор, а односно решење постало је коначно и правоснажно. Свему овом је

<sup>858</sup> *Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, Izveštaj o radu za 2014. godinu*, Podgorica 2015, стр. 143-144.

<sup>859</sup> *Vrhovni sud Crne Gore, Rev. br. 820/12 (2012)*.

претходио поступак доношења Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних места као и доношења Програма мера за решавање вишка запослених и сл. Тужилји није обезбеђено ни једно од права предвиђених Програмом из члана 93, став 2, тачка 5 Закона о раду, те јој је отказан уговор о раду уз исплату отпремине. Првостепени и Виши суд су сматрали да је поступање од стране туженог било законито, те су одбили захтев тужене као неоснован. Врховни суд Црне Горе је резонување нижестепених судова сматрао неприхватљивим, будући да су занемарили, односно били дужни законитост отказа ценити и са аспекта потврђених међународних уговора, који сагласно члану 9 Устава Црне Горе представљају део унутрашњег правног поретка. Ово се пре свега односи на измењену Европску социјалну повељу којом је гарантовано право запослених жена на заштиту материнства јер се сматра незаконитим отказ уговора о раду који је донет од послодавца пре истека породилског одуства. Чак ни изузеци из Додатка измењене Европске социјалне повеље се не могу односити на давање отказа уговора о раду на неодређено време, услед вишка по основу реорганизације код послодавца. Утолико, пре што Црну Гору обавезује и Конвенција МОП-а бр. 83 о заштити материнства.<sup>860</sup>

#### **Предмет Рев 1320/2015 од 15.12.2015. године Врховног суда Црне Горе**

Пресудом Рев 1320/2015 од 15.12.2015. године Врховни суд Црне Горе преиначена је пресуда Вишег суда у Подгорици у делу којим је преиначена пресуда Основног суда у Подгорици, тако што се жалба тужене у целости одбија као неоснована и првостепена пресуда потврђује и под ставом 2 изреке, а ревизија против решења о трошковима другостепеног поступка одбија се као неоснована. Тужилац је лице са инвалидитетом и за кретање користи инвалидска колица. Због непостојања тзв. косе рампе, тужилац није могао несметано да уђе у пословне просторије тужене ради извршења потребне новчане трансакције. Првостепеном пресудом усвојен је тужбени захтев и утврђено је да је тужена према тужиоцу починила непосредну дискриминацију онемогућивши му прилаз пословници и тужена је обавезна да на име накнаде нематеријалне штете због почињене

---

<sup>860</sup> Branislav Begović et al., *Promocija jednakosti i prevencija diskriminacije na radu u Crnoj Gori: Pravni okvir*, Unija poslodavaca Crne Gore, Podgorica 2014, стр. 59 -60.

дискриминације тужиоцу исплатити износ од 1.000,00 € (делимично усвојен тужбени захтев - тужбом је тражено 3.000,00 €). У овом делу првостепена пресуда је правоснажна и није предмет одлучивања у ревизијском поступку. Првостепеном пресудом, у ставу другом, позивајући се на члан 26 Закона о забрани дискриминације, усвојен је и захтев тужиоца којим је тражено да се обавезе тужена да предузме све потребне мере како се почињена дискриминација више не би поновила и забрањено је туженом понављање радње дискриминације. Другостепеном пресудом преиначена је првостепена пресуда у овом делу и тужбени захтев је одбијен као неоснован. Другостепени суд је закључио да захтев тужиоца којом је тражено да се обавезе тужена да предузме потребне мере како се почињена дискриминација не би поновила, није у складу са одредбом члана 26, став 1, тачка 2 Закона о забрани дискриминације. Врховни суд је утврдио да се основано ревизијом указује да другостепени суд рестриктивно тумачи одредбу члана 26, став 1, тачка 2 Закона о забрани дискриминације. Тужена је својом пасивношћу починила дискриминацију, а забрана понављања дискриминације налаже обавезу тужене да предузме све потребне мере како се почињена дискриминација више не би поновила, како то правилно закључује и првостепени суд. Јер, у супротном тужилац, као и остале жртве дискриминације, у оваквим и сличним случајевима не би могле да се заштите од евентуалних и будућих радњи дискриминације ове врсте и морале би за сваки случај овакве дискриминације да подносе нове тужбе. Стога, изрицањем забране понављања дискриминације остварила би се јасна заштита од нове дискриминације. Из ових разлога потребно је побијану пресуду преиначити у ставу 2 изреке, одбити жалбу тужене и првостепену пресуду потврдити и у овом делу. Правилно је другостепени суд одлучио када није тужиоцу досудио трошкове одговора на жалбу. Наиме, приликом одлучивања који ће се трошкови накнадити странци суд узима у обзир само оне трошкове који су били потребни за вођење парнице. И овај суд је становишта да одговор на жалбу није био нужан за остваривање права странке која га је изјавила, па је стога правилно другостепени суд одлучио када тужиоцу те трошкове није признао, због чега су супротни наводи ревизије неосновани. С

обзиром да је ревизија у односу на главну ствар основана, тужиоцу су сходно члану 163 ЗПП, досуђени трошкови ревизијског поступка.<sup>861</sup>

## **5.7. МАКЕДОНИЈА**

### **5.7.1. Правни оквир**

#### **5.7.1.1. Устав Републике Македоније**

Устав Републике Македоније, усвојен 17. новембра 1991. године, након референдума одржаног 8. септембра 1991. године, садржи значајне одредбе из којих произилази уставна гаранција начела једнакости и права на слободу од дискриминације. Најзначајнија одредба Устава, која представља правни основ за усвајање свеобухватног законодавства за заштиту од дискриминације, је садржана у члану 9 који прописује да су грађани Републике Македоније једнаки пред Уставом и законима и имају једнаке слободе и права независно од пола, расе, боје коже, националног и социјалног порекла, политичког и верског уверења, имовног и друштвеног положаја. Из ове уставне одредбе произилази да се начело једнакости и недискриминације примењује само у односу на грађане Републике Македоније, изостављајући странце, недржављане и правна лица. Осим тога листа дискриминацијских основа је затворена. Будући да је Република Македонија потписала и ратификовала више стратешких мултилатералних докумената за заштиту људских права, и тиме преузела обавезу за спровођење принципа једнакости и недискриминације у складу са међународним стандардима, постоје мишљења да је потребно ову уставну одредбу прецизније дефинисати како би се осигурала једнака заштита од дискриминације свих појединаца под њеном јурисдикцијом, укључујући и ширу листу дискриминацијских основа.<sup>862</sup> Члан 32, став 2 прописује да је „свакоме, под једнаким условима, доступно свако радно место.“ Сагласно члану 54, став 3 ограничење права и слобода не може представљати дискриминацију на основу пола, расе, боје коже, језика, вере, националног или социјалног порекла, имовног или друштвеног положаја.

<sup>861</sup> Vrhovni sud Crne Gore, Rev. br. 1320/15 (2015).

<sup>862</sup> Александар Кржаловски et al., *Дискриминација по основ на етничка припадност*, Скопје 2010, стр. 27.



Десет година након усвајања Устава Републике Македоније, а као резултат серије несугласица између етничке албанске и етничке македонске заједнице, дошло је до краткотрајног сукоба између две највеће етничке групе у земљи, који је завршио потписивањем Охридског оквирног споразума, 13. августа 2001. године, између представника тадашњих највећих политичких партија и специјалних преставника ЕУ и САД. Овим споразумом су предвиђене уставне измене и измене у законодавству и успостављен је стуб међуетничких односа у Републици Македонији. Основна идеја Споразума је била прекин насилног начина решавања проблема и успостављање оквира за артикулисање политичких, етничких и, у крајњој линији, грађанских визија за развој демократског друштва и успостављање ближих и интегрисанијих односа између Републике Македоније и Евроатланске заједнице. Споразум има за циљ да промовише мир и хармонију у друштву, као и поштовање етничког идентитета и интереса свих грађана. Како би се остварио принцип једнаког третмана за све пред законом, Споразум предвиђа поштовање принципа недискриминације и правичне заступљености, успостављајући општи оквир за правичну заступљеност, а нарочито у запошљавању у јавној администрацији и јавним предузећима, полицијским службама, и у другим сферама јавног живота и јавног финансирања. Споразум даје могућност заједницама које нису већина у Македонији, да директно учествују у доношењу одлука, путем парламентарног механизма који се темељи на специфичним захтевима у односу на потребне већине.<sup>863</sup>

Сагласно изменама и допунама Устава Републике Македоније из 2001. године измењена је, између осталог, преамбула Устава (амандман IV), која прописује да *„грађани Републике Македоније, македонски народ, као и грађани који живе у њеним границама, а који су део албанског народа, турског народа, влашког народа, српског народа, ромског народа, бошњачког народа и остали..., једнаки у правима и обавезама према општем добру – Републике Македоније...одлучили су да конституишу Републику Македонију као самосталну, суверену државу, са намером да се успостави и ојача владавина права, да се гарантују људска права и слободе, да се обезбеди мир и суживот, социјална*

---

<sup>863</sup> Опширније, вид. Јорданка Галева и др., *Охридски рамковен договор: студио на случај, Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)*, Скопје 2011, стр. 7-9.

*правда, економски просперитет и напредак појединачног и заједничког живота ...*“ . Из ове одредбе произилази да поменути народи представљају конститутивни народ Републике Македоније.<sup>864</sup> Начело слободног изражавања националне припадности допуњено је начелом одговарајуће и правичне заступљености грађана који припадају свим заједницама у органима државне власти и другим јавним институцијама на свим ниивоима, као једно од темељних начела уставног поретка Републике Македоније (члан 8, став 1, алинеја 2). Сагласно члану 7 Устава „на територији Републике Македоније и у њеним међународним односима службени језик је македонски језик и његово ћирилично писмо, као и други језик и његово писмо којим говори најмање 20% грађана. Грађани који говоре други службени језик, различит од македонског, имају право на лична документа која се издају на македонском језику и његовом писму, као и на другом службеном језику и његовом писму, у складу са законом. Било који грађанин који живи у јединицама локалне самоуправе у којој најмање 20% грађана говори службени језик различит од македонског, у комуникацији са подручним јединицама министарстава, може употребити било који од службених језика и његовог писма. Подручне јединице које су надлежне за те јединице локалне самоуправе одговарају на македонском језику и његовом ћириличном писму, као и на службеном језику и писму које грађанин користи. Сваки грађанин у комуникацији са министарствима може употребити један од службених језика и његовог писма, а министарства одговарају на македонском језику и његовом ћириличном писму, као и на службеном језику и писму које грађанин користи. У органима државне власти службени језик који је различит од македонског може се користити у складу са законом. У јединицама локалне самоуправе, поред македонског језика и његовог ћириличног писма, службени је и језик и писмо које користе најмање 20% грађана. О употреби језика и писама којима говоре мање од 20% грађана у јединицама локалне самоуправе одлучују органи јединица локалне самоуправе.“

Из ове уставне одредбе произилази да је у Републици Македонији, поред

---

<sup>864</sup> Пре измена и допуна Устава Републике Македоније из 2001. године Преамбула Устава је гласила: „полазећи од...као и од историјске чињенице да је Македонија конституисана као национална држава македонског народа у којој се обезбеђује пуна грађанска равноправност и трајни суживот македонског народа са Албанцима, Турцима, Власима, Ромима и другим националностима који живе у Републици Македонији...“

македонског језика, службени и језик који говори најмање 20% становништва. Будући да једино албанска етничка заједница испуњава тај проценат, службени језик у Македонији, поред македонског је и албански језик.<sup>865</sup> Усвајањем Закона о употреби језика, 13. августа 2008. године, који је био на дневном реду још од потписивања Охридског оквирног споразума, албански језик добија јасан законски статус и регулише се његова употреба у Парламенту, министарствима, судским и управним поступцима.

Члан 19 Устава прописује да су Македонска православна црква... и остале верске зајединце и религиозне групе одвојене од државе и једнаке пред законом. Сагласно члану 48 „припадници заједница имају право да слободно изражавају, негују и развијају свој идентитет и особености својих заједница и да употребљавају симболе своје заједнице. Република Македонија гарантује заштиту етничког, културног, језичког и верског идентитета свих заједница. Припадници заједница имају право да оснују културне, уметничке, научне и образовне институције, као и научна и друга удружења ради изражавања, неговања и развијања свог идентитета. Припадници заједница имају право на наставу на свом језику у основном и средњем образовању, на начин који је утврђен законом. У школама у којима се настава изводи на други језик, изучава се и македонски језик.“ Члан 56, став 2 прописује да држава гарантује заштиту, унапређење и обогаћивање историјског и уметничког богатства Македоније и свих заједница у Македонији, као и блага која га чине, без обзира на њихов правни режим. Сагласно члану 69, став 2 када су у питању закони који се директно тичу културе, употребе језика, образовања, личне документације и употребе симбола, Парламент одлучује већином гласова присутних посланика, при чему мора да има већина гласова од присутних посланика који припадају заједницама које нису већина у Македонији. Спор у вези са применом ове одредбе решава Комитет за односе међу заједницама. За избор Народног правобранитеља Републике Македоније је предвиђена већина гласова од укупног броја посланика, при чему мора да има већина гласова од укупног броја посланика који припадају заједницама које нису већина у Македонији (члан 77). Иста процедура је

---

<sup>865</sup> Вид. *Поделба на власт и спроведување на Охридскиот рамковен договор*, Фондација Фридрих Еберт, Скопје 2008, стр. 23.

предвиђена и за избор три судије Уставног суда који броји укупно девет судија (члан 109). Чланом 78 је утврђено оснивање Комитета за односе међу заједницама, који разматра питања која се тичу односа између заједница и даје мишљења и предлоге за њихово решавање. Изменама и допунама Устава утврђено је и начело одговарајуће и правичне заступљености у саставу Судског савета Републике Македоније. Судски савет има укупно 15 чланова. Стални чланови су председник Врховног суда и министар правде. Осам члана Савета бирају судије из својих редова, од којих три морају бити припадници заједница које нису већина у Макеоднији. Три члана Савета бира Парламент, већином гласова од укупног броја посланика, при чему мора да има већина гласова од укупног броја посланика који припадају заједницама које нису већина у Макеоднији. Два члана предлаже председник државе (избор врши Парламент) од којих један је припадник заједница које нису већина у Макеоднији (члан 104). Начело одговарајуће и правичне заступљености утврђено је и приликом избора судија, судија поротника, председника судова и јавних тужилаца. Локална самоуправа регулише се законом који се доноси двотрећинском већином гласова од укупног броја посланика, при чему мора да има већина гласова од укупног броја посланика који припадају заједницама које нису већина у Макеоднији. Закони за локално финансирање, локалне изборе, општинске границе и Града Скопља доносе се већином гласова присутних посланика, при чему мора да има већина гласова од присутних посланика који припадају заједницама које нису већина у Републици Македонији (члан 114, став 5).<sup>866</sup>

#### **5.7.1.2. Закон о спречавању и заштити од дискриминације**

Закон о спречавању и заштити од дискриминације Републике Македоније усвојен је 8. априла 2010. године, а на снази је од 1. јануара 2011. године.<sup>867</sup> Ово је први македонски закон, *lex generalis* природе, којим се на општи начин утврђује забрана и заштита од дискриминације сваког физичког и правног лица у процесу остваривања права загарантованих Уставом, законом и ратификованим

<sup>866</sup> Устав на Република Македонија, *Службен весник на РМ*, бр. 52/91.

<sup>867</sup> Закон за спречување и заштита од дискриминација, *Службен весник на РМ*, бр. 50/2010.

међународним уговорима. У складу са чланом 3 Закона „забрањује се свака директна и индиректна дискриминација, позивање и подстрекавање дискриминације и помагање у дискриминаторском поступању на основу пола, расе, боје коже, рода, припадности маргинализованог групи, етничке припадности, језика, држављанства, социјалног порекла, религије или верског уверења, других врста уверења, образовања, политичке припадности, личног или друштвеног статуса, менталне или телесне сметње, узраста, породичног или брачног стања, имовног статуса, здравственог стања или било ког другог основа који је предвиђен законом или ратификованим међународним уговором.“ Иако је листа дискриминацијских основа прилично дуга и отворена, изостају два важна основа дискриминације - сексуална оријентација и родни идентитет. Ова два важна основа још увек нису део Закона упркос бројним препорукама домаћих и међународних удружења и институција. Изменама и допунама Закона о спречавању и заштити од дискриминације, које су на снази од 15. марта 2015. године, извршене су само паушалне измене Закона, у погледу критеријума за избор чланова Комисије за заштиту од дискриминације - независно тело које је успостављено у складу са чланом 1, став 2 Закона. С друге стране Закон укључује неке нове основе дискриминације, које нису евидентне у антидискриминационим законима земаља у региону, као што је нпр. припадност маргинализованог групи. Маргинализована група у смислу овог Закона подразумева „групу појединаца које обједињује специфични положај у друштву, који су предмет предрасуда, који имају посебне карактеристике које их чине погодним за одређене врсте насиља, имају мању могућност за остваривање и заштиту сопствених права или су изложени повећаној могућности за даљу виктимизацију“ (члан 5, став 1, тачка 11).

Дискриминација у смислу овог Закона је свако неоправдано правно или фактичко, непосредно или посредно прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства) у односу на лица или групе које се заснива на полу, раси, боји коже, роду, припадности маргинализованог групи, етничкој припадности, језику, држављанству, социјалном пореклу, религији или верском уверењу, образовању, политичкој припадности, личном или друштвеном статусу, менталној или

телесној сметњи, узрасту, породичном или брачном стању, имовном статусу, здравственом стању или било ком другом основу (члан 5, став 1, тачка 3).

Законом је дефинисано и начело једнакости које подразумева да су „сви људи равноправни, односно изједначени у обавезама и правима. Једнакост подразумева различитост, односно постојање неистоветних лица која треба да буду једнако третирана“ (члан 5, став 1, тачка 6). Поред поменутих дефиниција закон садржи и друге корисне дефиниције у циљу ефикасног спречавања и заштите од дискриминације (вид. члан 5).

Закон препознаје и дефинише посебне и тешке облике дискриминације. Посебни облици дискриминације су: а) директна и индиректна дискриминација; б) узнемиравање и сексуално узнемиравање; в) дискриминација лица са менталном и телесном ометеношћу; г) давање упутства и подстицање на дискриминацију; д) виктимизација; и њ) дискриминација у обезбеђивању добара и услуга. Тешки облици дискриминације, који имају нарочито тешке последице по дискриминисаном лицу су: а) вишеструка дискриминација; б) поновљена дискриминација; и в) продужена дискриминација.

Директна дискриминација на дискриминаторној основи је свако неповољно поступање, разликовање, искључивање или ограничавање које за последицу има или би могло имати одузимање, нарушавање или ограничавање једнаког признавања или уживања људских права и основних слобода, у поређењу са третманом којег има или би могао имати друго лице у истим или сличним условима. Индиректна дискриминација на дискриминаторној основи је свако стављање неке особе или групе у посебно неповољан положај у поређењу са другим лицима, доношењем очигледно неутралне одредбе, критеријума или предузимањем одређених пракси, осим ако такве одредбе, критеријуми или праксе произилазе из оправданог циља, а средства за постизање тог циља су примерена и нужна (члан 6).

Узнемиравање и понижавајуће поступање представља повреду достојанства лица или групе лица које произилази из дискриминаторног основа и које има за циљ или последицу повреду достојанства поједине особе или стварање

угрожавајућег, непријатељског, понижавајућег или застрашујућег окружења, приступа или праксе. Сексуално узнемиравање је нежељено понашање сексуалне природе, које се изражава физички, вербално или на било који други начин, а има за циљ или последицу повреду достојанства лица, посебно када се ствара непријатељско, угрожавајуће, деградирајуће или понижавајуће окружење (члан 7).

Дискриминација лица са менталном и телесном ометеношћу подразумева намерно онемогућавање или отежан приступ здравственој заштити, редовном медицинском третману и лековима, рехабилитационим средствима и мерама у складу са њиховим потребама, ускраћивање права на брак и стварање породице и других права из области брака и породичних односа, ускраћивање права на образовање, рад и права из радног односа. Дискриминација лица са менталном и телесном ометеношћу постоји када се не предузму мере за уклањање ограничења, односно прилагођавање инфраструктуре и простора, коришћење јавно доступних ресурса или учешће у јавном и друштвеном животу (члан 8).

Давање упутства и подстицање на дискриминацију подразумева „сваку активност којом неко лице директно или индиректно позива, охрабрује, даје упутства или подстиче друго лице да изврши дискриминацију“ (члан 9).

Виктимизација подразумева „неповољно понашање према једном лицу, које трпи штетне последице зашто што је предузело одређене активности за заштиту од дискриминације (пријавило дискриминацију, покренуло поступак због дискриминације и било сведок у поступку).

Дискриминација у обезбеђивању добара и услуга подразумева „онемогућавање или ограничавање употребе робе и услуга лицу или групи лица по било ком од основа наведених у члану 5, тачка 3 овог Закона“ (члан 11).

Вишеструка дискриминација је дискриминација почињена према одређеном лицу по више дискриминаторних основа. Поновљена дискриминација је дискриминација која је почињена више пута. Продужена дискриминација је дискриминација која је почињена кроз дужи временски период (члан 12).

Законом су утврђене три врсте изузетака од начела забране дискриминације: а) афирмативне мере; б) неједнако поступање или различит третман у складу са чланом 14 Закона, нпр. различит третман лица на основу религије, уверења, пола или других карактеристика у вези са образовањем и обуком у сврху занимања које је повезано са одређеном религијом; и в) заштитни механизми за поједине категорије лица нпр. посебна заштита трудница и мајки, која је предвиђена законом, осим када трудница или мајка не жели да користи ову заштиту и о томе је обавестила послодавца у писаној форми.

Афирмативне мере у смислу овог Закона су активности надлежних органа које су усмерене на спречавању и заштити од дискриминације, односно смањење или елиминисање фактичке неједнакости која је настала као резултат претходне дискриминације (члан 5, став 1, тачка 1). Афирмативне мере се могу предузети све док се не постигне фактичка једнакост. Законом су утврђене афирмативне мере у корист лица, групе лица или заједнице у циљу елиминације или смањења фактичке неједнакости, као и афирмативне мере које имају за циљ заштиту маргинализованих група у циљу елиминације или смањења фактичке неједнакости (члан 13).

Закон о спречавању и заштити од дискриминације примењује се у односу на све државне органе, органе јединица локлане самоуправе, правна лица са јавним правним овлашћењима и правна и физичка лица у области: а) рада и радних односа; б) образовања, науке и спорта; в) социјалне сигурности, укључујући подручје социјалне заштите, пензијског и инвалидског осигурања, здравственог осигурања и здравствене заштите; г) правосуђа и управе; д) становања; њ) јавног информисања и медија; е) приступа добрима и услугама; ж) чланства и деловања у синдикалним, политичким партијама, уружењима грађана и фондацијама или другим организацијама заснованим на чланству; з) културе; и и) другим областима у складу са законом (члан 4).

Закон садржи одредбу о пребацивању терета доказивања. Сагласно члану 38 „ако странка у судском поступку тврди да је, у складу са одредбама овог Закона, повређено њено право на једнако поступање дужна је да изнесе све чињенице и доказе које оправдавају њену тврдњу. Доказивање да није било



дискриминације пада на терет супротне странке. Ова одредба не примењује се у прекршајном и кривичном поступку.“

### **5.7.1.3. Остали прописи о недискриминацији**

Поред Закона о спречавању и заштити од дискриминације, Република Македонија има на располагању велики број закона који садрже одредбе о недискриминацији. Ови закони обухватају различите сфере и могу се поделити у две групе.

Прву групу чине закони који забрањују дискриминацију у посебним областима, а то су: Закон о једнаким могућностима жена и мушкараца из 2006. године, Закон о превенцији, спречавању и заштити од породичног насиља из 2014. године, Закон о радним односима из 2005. године, Закон о запошљавању и раду странаца из 2007. године (члан 4, став 7), Закон за заштиту од узнемиравња на радном месту из 2013. године (члан 8, став 1, тачка 3), Закон о запошљавању и осигурању у случају незапослености из 2014. године (члан 1-а, члан 1-в), Закон о социјалној заштити из 2009. године (члан 20, 21 и 22), Закон о заштити права пацијената из 2008. године (члан 3, став 3, тачка 1 и 3; члан 5, став 2; члан 32, став 4; и члан 57, став 1, тачка 2), Закон о јавном здрављу из 2010. године (члан 16, став 1, тачка 5), Закон о здравственој заштити из 2012. године (члан 9), Закон о заштити деце из 2013. године (члан 4, 12, 13, 14, 15, 76, 77, 80, 87, 90, 142, 180 и 227), Закон о основном образовању из 2008. године (члан 2, став 2; члан 172, став 1, алинеја 1), Закон о средњем образовању из 2002. године (члан 3, став 3), Закон о високом образовању из 2008. године (члан 108, став 5), Закон о судовима из 2006. године (члан 3, став 1, алинеја 3; члан 43; и члан 76, став 1, тачка 3), Закон о волонтерству из 2007. године (члан 9), Закон о употреби застава заједница у Републици Македонији из 2005. године, Закон о унапређењу и заштити права припадника заједница које представљају мање од 20% становништва из 2008. године, Закон о употреби језика из 2008. године, Закон о употреби знаковног језика из 2009. године, Закон о запошљавању инвалидна лица из 2000. године и сл.

Закон о једнаким могућностима жена и мушкараца из 2006. године представља општи правни оквир за остваривање принципа једнаких могућности и једнаког третмана жена и мушкараца у свим областима живота. Законом је забрањена директна и индиректна дискриминација, узнемиравање и сексуално узнемиравање и уводи се додатни механизам заштите пред Правним заступником, државни службеник у Министарству рада и социјалне политике. Сагласно члану 20 заштита права на једнак третман на основу пола остварује се подношењем представке: а) Правним заступником, сагласно Закону о једнаким могућностима жена и мушкараца; б) Народном правобранитељу, сагласно Закону о народном правобранитељу; в) Комисији за заштиту од дискриминације, сагласно Закону о спречавању и заштити од дискриминације; и г) надлежним судом (члан 20). У циљу хармонизације Закона са директивама ЕУ у овом подручју, македонски Парламент је 2008. године усвојио измене и допуне Закона, којима су прецизиране дефиниције постојећих облика дискриминације, док је 2012. године усвојен нови Закон који има шири опсег од претходног и обухвата више ситуација у којима може доћи до дискриминације.<sup>868</sup> Овај закон је поново измењен и допуњен 2014. године.<sup>869</sup>

Закон о превенцији, спречавању и заштити од породичног насиља усвојен је 15. септембра 2014. године. Овај Закон предвиђа већи степен заштите од породичног насиља од заштите која је предвиђена Породичним законом из 1992. године (измењен и допуњен закључно са изменама и допунама из 2015. године). Закон о превенцији, спречавању и заштити од породичног насиља обезбеђује строжије мере за починиоце породичног насиља, као и већу превенцију од породичног насиља путем утврђених модалитета ненасилног понашања у породици, у свим степенима образовања, почевши од предшколског васпитања како би се осигурало разумевање родне равноправности још у најранијем стадијуму. Законом су утврђене институције и органи који су надлежни за предузимање мера за заштиту жртве и спречавање насиља (члан 5 и 6), као и грађански поступак заштите. У складу са овим Законом Влада формира

<sup>868</sup> Центар за правни истражувања и анализи, *Анализа на механизмите за спречавање и заштита од дискриминација во Република Македонија, op.cit.*, стр. 25.

<sup>869</sup> Закон за еднакви можности на жените и мажите, *Службен Весник на РМ*, бр. 66/06; бр. 6/2012; бр. 166/2014.

Национално координативно тело против породичног насиља, са мандатом од 5 година.<sup>870</sup> Упркос значајним новинама које Закон уводи, нису препознати сви облици насиља. То затега додатна унапређена, као и мере за подизање свети јавности, а нарочито у руралним срединама.

Закон о радним односима из 2005. године (измењен и допуњен) изричито забрањује дискриминацију у члану 6 прописујући да „послодавац не сме стављати у неповољан положај лице које тражи посао (кандидата за запослење) или радника ради расног или етничког порекла, боје коже, пола, узраста, здравственог стања или инвалидитета, верског, политичког или другог убеђења, чланства у синдикату, националног или социјалног порекла, породичног статуса, имовног статуса, сексуалне оријентације или других личних околности. На први поглед, из ове одредбе произилази да је листа дискриминацијских основа готово иста са листом коју укључује Закон о спречавању и заштити од дискриминације, само што је њихов редослед другачији. Осим тога, за разлику од Закона о спречавању и заштити од дискриминације, Закон о радним односима укључује и сексуалну оријентацију. Термин „лице које тражи посао“ или „кандидат за запослење“ има општу примену и обухвата како јавни, тако и приватни сектор. Закон гарантује осигуравање принципа једнаких могућности и једнаког третмана за жене и мушкараце у вези са: а) приступом запошљавању, укључујући унапређење и стручну и професионалну обуку у раду; б) радним условима; в) једнаком исплатом за једнак рад; г) професионалним шемама социјалног осигурања; д) одсуством са посла; њ) радним временом; и е) отказивањем уговора о раду. Принцип једнаког третмана подразумева забрану директне и индиректне дискриминације у смислу члана 6.

Закон о радним односима забрањује следеће облике дискриминације: а) директну и индиректну дискриминацију; б) узнемиравање и сексуално узнемиравање; в) психичко узнемиравање на радном месту (мобинг); и г) дискриминацију раднице по основу трудноће, рођења и родитељства.

---

<sup>870</sup> Закон за превенција, спречавање и заштита од семејног насиља, *Службен Весник на РМ*, бр. 138/2014; бр. 33/2015.

Законом су утврђени и изузеци из начела забране дискриминације (члан 8), али није утврђено да се неће сматрати дискриминацијом одговарјућа и правична заступљеност грађана који припадају заједницама које нису већина у Македонији у органима државне власти и другим јавним институцијама на свим нивоима. У случајевима дискриминације кандидат за запослење или радник има право на накнаду штете сагласно Закону о облигационим односима (члан 10).<sup>871</sup> То значи да ова одредба упућује на ЗОО којим је ова материја прецизније регулисана. Закон о радним односима садржи и одредбу о пребацивању терета доказивања, према којој терет доказивања пада на послодавца који треба да докаже да није било икакве дискриминације (члан 11).

Крајем јула 2014. године усвојене су измене и допуне Закона о радним односима којима је утврђено да након прекида уговора о раду, навршавањем 64 година живота и 15 година пензијског стажа, „радник може писменом изјавом захтевати од послодавца да му се уговор о раду продужи највише до 67 година живота за мушкарце, односно 65 година живота за жене, уколико законом није другачије утврђено (члан 104, став 2). Сагласно изменама и допунама, добровољна писмена изјава се подноси једном годишње, а након њеног пијема послодавац је дужан да продужи уговор о раду. Након усвајања ових измена огласио се велики број стручњака, који су изразили мишљење да је овим изменама усвојена одредба која представља директну дискриминацију, будући да су према Уставу, Закону о једнаким могућностима жена и мушкараца и Закону о спречавању и заштити од дискриминације, грађани једнаки у правима и обавезама, независно од пола, и свако има право на рад и избор рада. Дискриминација (директна и индиректна) је забрањена на основу пола у областима запошљавања, рада и социјалне сигурности, како у јавном, тако и у приватном сектору. Овим изменама напушта се концепт родне равноправности, који је постојао пре измена у делу остваривања права на рад, будући да су жене и мушкарци били једнаки у погледу захтева за продужавање радног стажа до 65 година живота. Још више, Уставни суд Републике Македоније 2005. године је донео одлуку којом је поништио дискриминаторне одредбе на основу пола које су

---

<sup>871</sup> Законот за работните односи, *Службен весник на РМ*, бр. 62/2005; бр. 129/2015; бр. 167/2015 - Пречишћен текст.

биле укључене у Закону о радним односима у вези са овим питањем. Према Уставном суду неспорно је право жена да се пензионишу раније од мушкараца као принцип афирмативне акције, али не и „када је реч о остваривању права на рад које се разликује од остваривања права на старосну пензију.“ С друге стране старосна граница за пензионисање између мушкараца и жена изједначена је у државама чланицама ЕУ што иде у прилог остваривању начела пуне једнакости на основу пола.<sup>872</sup>

Други закон из области радних односа који заслужује посебну пажњу је Закон за заштиту од узнемиравања на радном месту из 2013. године. Психичко и сексуално узнемиравање на радном месту или мобинг је један од облика дискриминације новијег датума. Сматра се да су озбиљније форме мобинга, које су се појавиле у деведесетим годинама 20. века, резултат економске кризе и успона технолошког развоја. Овај феномен није присутан само у сиромашним и неразвијеним земљама, већ и у земљама ЕУ. Као резултат повећаног броја пријављених случајева мобинга, македонски Парламент је 2013. године усвојио Закон за заштиту од узнемиравања на радном месту, који има за циљ спречавање и заштиту од психичког и сексуалног узнемиравања на радном месту, као и обезбеђивање здравијег радног окружења. У члану 5, став 1 и 2 Закон дефинише психичко и полно (сексуално) узнемиравање на радном месту. Осим тога, Закон утврђује претходни поступак пред послодавцем који је дужан одмах, а најкасније у року од осам дана од дана пријема захтева за заштиту од узнемиравања на радном месту, да странама у спору предложи посредовање, као начин решавања спорног односа и да им предложи да изабере лице са листе посредика (члан 22). У случају неуспеха у овом поступку, оштећена странка може покренути поступак за судску заштиту у складу са одредбама Закона о парничном поступку. Ако у току поступка тужилац учини вероватним постојање узнемиравања на радном месту, терет доказивања да није било конкретног понашања које представља узнемиравање на радном месту пада на туженог. Сагласно изменама и допунама из 2015. године (члан 36), у случају утврђивања повреде, Законом је предвиђена

---

<sup>872</sup> ПРАВДИКО, Хелсиншки: Дискриминација по основ на пол во Законот за работни односи, 2014. Доступно на: <http://www.pravdiko.mk/helsinshki-diskriminatsija-po-osnov-na-pol-vo-zakonot-za-rabotni-odnosi/>, 14. март 2016.

новчана казна у износу од 6.000,00 евра за прекршај послодавца (правно лице), новчана казна у износу од 30% од одмерене новчане казне за правно лице за прекршај одговорног лица у правном лицу, и од 600,00 до 900,00 евра за прекршај послодавца (физичко лице). Одмеравање висине новчане казне за правно лице врши се сагласно Закону о прекршајима (члан 36-а).<sup>873</sup>

Закон о удружењима и фондацијама из 2010. године забрањује оснивање организације ако су програм и њено деловање усмерени на ... распламсавање националне, расне или верске мржње или нетрпељивости...“ (члан 4, став 2), као и рад организације ако својим деловањем ... распламсује националну, расну или верску мржњу или нетрпељивост (члан 65, алинеја 2).<sup>874</sup> Исту одредбу садржи и Закон о политичким партијама из 2004. године који прописује да „... програм, статут и деловање политичких партија не смеју бити усмерени на... распламсавање националне, расне или верске мржње или нетрпељивости...“ (члан 3, алинеја 2).<sup>875</sup>

Другу групу закона чине закони који се односе на кривична дела или прекршаје за учињену дискриминацију, поступак заштите од дискриминације или институције које имају одређену надлежност у области недискриминације. Такви закони су: Кривични законик, Закон о прекршајима, Закон о парничном поступку и Закон о Народном правобранитељу.

Кривични законик Републике Македоније из 1996. године (измењен и допуњен)<sup>876</sup> садржи неколико кривичних дела која представљају правни основ за кривичноправну заштиту од дискриминације, а нарочито за заштиту од дискриминације припадника етничких заједница у Македонији. Таква дела су: а) „повреда равноправности грађана“ из члана 137; б) „мучење и друго сурово, нехумано или понижавајуће поступање и кажњавање“ из члана 142; в) угрожавање сигурности из члана 144, став 4; г) „повреда равноправности у

<sup>873</sup> Закон за заштита од вознемирување на работното место, *Службен весник на РМ*, бр. 79/2013; бр. 147/2015.

<sup>874</sup> Закон за здруженија и фондации, *Службен весник на РМ*, бр. 52/1010.

<sup>875</sup> Закон за политичките партии од 2004. година, *Службен весник на РМ*“ бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08 и 23/13; Одлука на Уставен суд бр.57/07 и 60/07.

<sup>876</sup> Кривичен законик, *Службен весник на РМ*, бр. 37/96. Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, *Службен весник на РМ*, бр. 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09 година, 51/11, 135/11, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013.

вршењу привредне делатности“ из члана 282; д) „изазивање националне, расне и верске мржње, раздора и нетрпељивости“ из члана 319; њ) „ширење расистичког и ксенофобичног материјала путем компјутерског система“ из члана 394-г; е) „геноцид“ из члана 403; ж) „злочин против човечности“ из члана 403-а; з) одобравање или оправдавање геноцида, злочина против човечности или војних злочина из члана 407-а; и) „расна и друга дискриминација“ из члана 417. Изменама и допунама Кривичног законика, које су на снази од 15. марта 2010. године, усвојен је нови став 5 у члану 39 који прописује да ће „суд при одмеравању казне посебно имати у виду да ли је кривично дело учињено против лица или групе лица или имовине, непосредно или посредно, ради његовог или њиховог националног или социјалног порекла, политичког и верског убеђења, имовног и друштвеног положаја, пола, расе или боје коже.“

Закон о прекршајима из 2006. године<sup>877</sup> је посебно важан са аспекта забране и заштите од дискриминације, јер се исти примењује приликом утврђивања прекршаја из Закона о спречавању и заштити од дискриминације, као и приликом утврђивања висине новчане казне. Закон о спречавању и заштити од дискриминације предвиђа посебне прекршаје за подстицање, позивање и помагање у дискриминаторном поступању, за узнемиравање и виктимизацију. У случају утврђивања евентуалних прекршаја, надлежни органи су дужни да поступак спроводе у складу са одредбама Закона о прекршајима, као и одредбама Закона о кривичном поступку.

Закон о парничном поступку из 2005. године има посебну важност зато што Закон о спречавању и заштити од дискриминације прописује посебни парнични поступак за утврђивање дискриминације и накнаду штете. Сва питања која нису уређена Законом о спречавању и заштити од дискриминације, уређују се Законом о парничном поступку.<sup>878</sup>

---

<sup>877</sup> Закон за прекршоците, *Службен весник на РМ*, бр. 62/2006; бр. 51/2011; бр. 124/2015.

<sup>878</sup> Закон за парничната постапка, *Службен весник на РМ*, бр. 79/2005; бр. 110/2008; бр. 83/2009; 116/2010; бр. 124/2015.

Закон о народном правобранитељу из 2003. године је посебно важан са аспекта забране и заштите од етничке дискриминације.<sup>879</sup> Изменама и допунама Закона о народном правобранитељу из 2009. године проширује се надлежност Народног правобранитеља у делу заштите начела недискриминације, као и начела орговарајуће и правичне заступљености припадника свих заједница у органима јавне власти, што је посебно важно за заштиту од етничке дискриминације, с обзиром да прво начело забрањује дискриминацију, док друго дозвољава преузимање афирмативних мера у делу запошљавања у органима јавне власти.<sup>880</sup>

### **5.7.2. Институционални оквир**

У Македонији постоји „плурализам“ механизма и тела који су активни у борби против дискриминације. Такав институционални оквир укључује судску и вансудску заштиту. Оваква подела механизма је предвиђена не само на националном, већ и на међународном плану. У складу са Уставом и законима Републике Македоније, судска заштита од дискриминације укључује надлежност Уставног суда Републике Македоније и надлежност редовних судова који поступају у грађанским, кривичним и управним поступцима. Вансудска тела и институције за заштиту од дискриминације су: Комисија за заштиту од дискриминације, Народни правобранитељ, Правни заступник за једнаке могућности жена и мушкараца у оквиру Министарства рада и социјалне политике, Стална анкетна комисија за заштиту слобода и права грађанина у оквиру Собрања Републике Македоније, Комитет за односе између заједница (стално радно тело Собрања Републике Македоније) и друга тела на државном и локалном нивоу.

#### **5.7.2.1. Комисија за заштиту од дискриминације**

Закон о спречавању и заштити од дискриминације утврђује успостављање Комисије за заштиту од дискриминације, у циљу промоције једнакости и спречавања и заштите од дискриминације. Комисија је смаостални и независни орган и има својство правног лица. Са радом је почела ступањем на снагу Закона о спречавању и заштити од дискриминације, 1. јануара 2011. године. Састављена

---

<sup>879</sup> Закон за народниот правобранител, *Службен весник на РМ*, бр. 60/2003; бр. 114/2009.

<sup>880</sup> А. Кржаловски et al., *op.cit.*, 31-32.



је од седам чланова које именује Парламент на период од пет година, са правом једног реизбора. Комисија бира председника, из редова именованих чланова, чији мандат траје годину дана. Приликом избора чланова мора да се има у виду принцип одговарајуће и правичне заступљености.

У складу са Законом о спречавању и заштити од дискриминације Комисија је надлежна да: а) поступа по притужбама, даје мишљења и препоруке о конкретним случајевима дискриминације; б) даје информације подносиоцу представке о његовим правима и могућностима покретања судског или другог поступка; в) покреће иницијативу за покретање поступка пред надлежним органима због кршења одредаба Закона о спречавању и заштити од дискриминације; г) подноси годишњи извештај Парламенту; д) обавештава јавност о случајевима дискриминације и предузима активности за промоцију и едукацију о једнакости, људским правима и недискриминацији; њ) прати спровођење Закона о спречавању и заштити од дискриминације, иницира измену прописа ради спровођења и унапређења заштите од дискриминације; е) успоставља сарадњу са органима надлежним за остваривање једнакости и заштиту људских права у локалној самоуправи; ж) даје препоруке државним органима ради преузимања мере за остваривање једнакости; з) даје мишљења по предлозима закона од значаја за заштиту од дискриминације; и) прикупља статистичке и друге податке, формира базе података, спроводи студије, истраживања и обуке у вези са дискриминацијом; ј) сарађује са одговарајућим националним телима других држава, као и са међународним организацијама на подручју заштите од дискриминације; и к) доноси деловник за рад и друге акте за унутрашњу организацију рада.<sup>881</sup>

Надлежности Комисије обухватају три основне категорије: а) поступање по индивидуалним представкама; б) саветодавно-промотивну функцију; и в) истраживачко-аналитичку функцију.

---

<sup>881</sup> Вид. Комисија за заштита од дискриминација на Република Македонија, Надлежности на Комисијата. Доступно на: <http://www.kzd.mk/mk/za-kzd/nadleznosti>, 14. март 2016.

#### **5.7.2.1.1. Поступак пред Комисијом за заштиту од дискриминације**

Поступањем по индивидуалним представкама Комисија за заштиту од дискриминације обавља заштитну функцију. Право да поднесе представку има свако физичко и правно лице које сматра да је изложено неједнаком, различитом или неповољном третману на основу неког од основа утврђених у Закону о спречавању и заштити од дискриминације. Представка се подноси писмено или усмено, лично у просторијама Комисије, путем поште, телефона или електронске поште, најкасније у року од три месеца од момента када је била учињена дискриминација или у року од годину дана од момента када је лице схватило да је било дискриминисано. Комисија може покренути поступак и након истека рока, ако оцени да се ради о случају чија је важност таква да би било неопходно да се поступак спроводи. Представка се може поднети на македонском језику, језику којим говоре више од 20% грађана Републике Македоније, и ако лице живи у јединици локлане самоуправе у којој најмање 20% грађана говори службени језик који је различит од македонског, може употребити било који од службених језика и његовог писма који се користе у јединицама локалне самоуправе, а Комисија је дужна да одговори на македонском и на језику који лице користи. Приликом подношења представке не плаћају се таксе, нити било какве друге накнаде. У прилогу представке достављају се документа из којих се може утврдити чињенично стање како би се потврдила дискриминација. Након пријема представке Комисија утврђује чињенично стање, узимајући у обзир увиђај и изјаве странака, као и изјаве других лица. Комисија је дужа да, најкасније у року од 90 дана од дана подношења представке, достави мишљење о наводној дискриминацији подносиоцу представке и лицу против кога је представка поднета. Након утврђене дискриминације, писменим мишљењем Комисија препоручује начин отстрањивање повреде права. Лице коме је препорука упућена дужно је да поступи у складу са препоруком и да отстрани повреду права у року од 30 дана од дана пријема препоруке, и да о томе обавести Комисију. Ако лице коме је препорука упућена не поступи у складу са препоруком, односно не отстрани повреду права, Комисија може покренути иницијативу за покретање поступка пред надлежним органом, ради утврђивања његове одговорности.

Одлуке Комисије немају правно-обавезујући карактер. Мишљења, препоруке и савете које Комисија даје, ради ефикасног решавања случајева дискриминације, чине саветодавну функцију Комисије. Промотивна функција Комисије укључује предузимање активности у циљу афирмације и унапређења начела једнаког третмана, толеранције и поштовања разлика, као и активности за јачање свести о дискриминацији као друштвени феномен, њеним узроцима и појавним облицима. Истраживачко-аналитичка функција Комисије укључује откривање, праћење, евиденцију и анализу различитих појавних облика дискриминације.<sup>882</sup>

### **5.7.2.2. Судска заштита од дискриминације**

#### **5.7.2.2.1. Грађанскоправна заштита од дискриминације**

Законом о спречавању и заштити од дискриминације предвиђен је посебни парнични поступак за случајеве који укључују повреду права на једнак третман на основу једног или више дискриминацијских основа утврђених овим Законом. Свако ко сматра да му је због дискриминације повређено неко право има могућност да покрене поступак подношењем тужбе надлежном суду. Једна од надлежности Комисије за заштиту од дискриминације је да даје информације подносиоцу представке о његовим правима и могућностима за покретање судског или другог поступка. Како би се олакшао приступ судовима ради заштите од дискриминације, поред правила за општу месну надлежност, Закон о спречавању и заштити од дискриминације утврђује и надлежност суда на чијем подручју се налази седиште, односно пребивалиште тужиоца. Посебни парнични поступак има карактер хитног поступка и уређује се у складу са посебним одредбама утврђеним Законом, као и одредбама Закона о парничном поступку. Пре покретања или током поступка за заштиту од дискриминације, надлежни суд може, на предлог странке, одредити мере за обезбеђење (члан 37).

---

<sup>882</sup> Институт за човекови права, Законот за спречување и заштита од дискриминација и остварувањето на правото на еднаков третман. Доступно на: <http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br2/123-zakon-za-sprecurvanje-i-zastita-od-diskriminacijata.html>, 14. март 2016.

Законом о заштити и спречавању дискриминације утврђене су неколико врсте антидискриминационих тужби којима се може тражити: а) да се утврди да је тужени повредио право тужиоца на једнак третман, односно радња коју је предузео или пропустио може непосредно довести до повреде права на једнако поступање; б) да се забрани преузимање радњи којима се повређује или се може повредити право тужиоца на једнако поступање, односно да се изврше радње којима се отстрањује дискриминација или њене последице; в) да се накнади материјална и нематеријална штета изазвана повредом права заштићених овим Законом; и г) да се објави у медијима пресуда којом је утврђена повреда права на једнако поступање на трошак туженог (члан 36, став 1). Ови тужбени захтеви се могу истаћи појединачно или „заједно са захтевом за заштиту друга права о којима се одлучује у парничном поступку, ако су сви захтеви у међусобној вези и ако исти суд је стварно надлежан за поступање по таквим захтевима, без обзира да ли је за те захтеве прописано решавање у општем или посебном парничном поступку“ (члан 36, став 2).

Терет доказивања у посебном парничном поступку прелази од тужиоца на туженог. Овакво правило није својствено прекршајном и кривичном поступку (члан 38).

Законом је предвиђена могућност да се у посебном парничном поступку, на страни лица које тврди да је дискриминисано, укључе и трећа лица, односно орган, организација, установа, удружење или друго лице које се у оквиру своје делатности бави заштитом људских права и права на једнако поступање.

Законом је предвиђена и могућност подношења заједничке тужбе ради заштите колективних интереса одређене групе или већег броја лица. Такву тужбу могу поднети удружења и фондације, установе или друге организације, који имају оправдан интерес и који се баве заштитом права на једнако поступање. Они могу наступити као супарничари против лица које је повредило право на једнако поступање, ако учине вероватним да је поступањем туженог повређено право на једнако поступање већег броја лица. Тужба ће бити дозвољена уколико постоји сагласност лица које тврди да је дискриминисано.

#### 5.7.2.2.2. Уставни суд Републике Македоније

Уставни суд Републике Македоније одлучује о сагласности закона са Уставом, као и других прописа и колективних уговора са законима (члан 110, алинеја 1 и 2). Поред тога, Уставни суд штити слободу и права човека и грађанина која се односе на слободу уверења, савести, мисли и јавног изражавања мисле, политичко удруживање и деловање и забрану дискриминације грађана по основу пола, расе, верске, националне, социјалне и политичке припадности (члан 110, алинеја 3). Из ове одредбе произилази овлашћење Уставног суда да поступа по индивидуалним захтевима за заштиту поменутих права, као последња инстанца у хиерархији домаћих правних лекова који се могу користити за заштиту, забрану и спречавање дискриминације. То је потврђено и у пракси Европског суда за људска права који је утврдио да овај правни лек мора бити исцрпљен пре него што се поднесе апликација Суду.<sup>883</sup>

За разлику од европских устава и устава других земаља бивше СФРЈ, који поступак пред уставним судовима и правно дејство њихових одлука уређују законом, члан 113 Устава РМ прописује да се ова питања уређују актом Уставног суда. Такав акт је Деловник Уставног суда, који је усвојен 7. октобра 1992. године.<sup>884</sup>

Сагласно члану 51 Деловника Уставног суда „свако ко сматра да му је појединачним актом или радњом повређено право или слобода из члана 110, алинеја 3 Устава, може тражити заштиту од Уставног суда, у року од 2 месеца од дана достављања коначног или правоснажног појединачног акта, односно од дана сазнања о преузимању радње којом је повреда учињена, али не касније од 5 година од дана њеног преузимања. У захтеву мора бити наведено из којих разлога се тражи заштита, акти или радње којима је учињена повреда слободе или права, чињенице и докази на којима се захтев заснива, као и други подаци који су потребни за одлучивање Уставног суда. Након тога, захтев за заштиту слободе и права шаље се на одговор доносиоцу појединачног акта, односно органу који је

---

<sup>883</sup> Центар за правни истражувања и анализи, *Анализа на механизмите за спречување и заштита од дискриминација во Република Македонија, op.cit.*, стр. 35-36.

<sup>884</sup> Деловник на Уставниот суд на РМ, *Службен весник на РМ*, бр.70/1992.

предузео радњу којом се повређују слобода или права, и то у року од три дана од дана подношења. Рок за одговор износи 15 дана. О заштити слобода и права Уставни суд одлучује, по правилу, на основу одржане јавне расправе, на којој су позвани учесници у поступку, Народни правобранитељ, а по потреби и друга лица, органи или организације. Јавна расправа се може одржати и када неко од учесника у поступку или Народни правобранитељ, који је уредно позван, не присуствује. Током поступка Суд може усвојити решење за престанак извршења појединачног акта или радње до доношења коначне одлуке. Одлуком за заштиту слобода и права, Уставни суд ће утврдити да ли постоји њихова повреда и у зависности од тога ће поништити појединачни акт, забраниће радњу којом је учињена повреда или одбити захтев (члан 56).<sup>885</sup> Иако је предвиђена могућност подношења индивидуалних захтева Уставном суду, пракса Уставног суда говори да грађани ретко користе ову могућност.<sup>886</sup>

### 5.7.2.3. Народни правобранитељ

Институција Народног правобранитеља - Омбудсман, успостављена је Уставом Републике Македоније из 1991. године. Законом о народном правобранитељу утврђена је надлежност Народног правобранитеља да врши заштиту уставних и законских права грађана када су им повређена од органа државне управе и других органа и организација са јавним овлашћењима. Народни правобранитељ је независна, самостална, професионална и стручна институција која у извршавању својих функција и надлежности, нарочито поштује принципе објективности, непристрасности, одговорности, часности, савесности, ажурности, хитности, експедиентности, партијске непристрасности, једнакости у заштити права и слобода грађана без обзира на пол, боју, расу, веру и сл. Своје надлежности обавља на основу и у оквиру Устава и закона, као и међународних правних аката за људска права и слободе. Народни правобранитељ је надлежан да даје предлоге, савете, сугестије, усмерава, саслушава странке, правовремено

---

<sup>885</sup> Институт за човекови права, Улогата на Уставниот суд на Република Македонија во заштитата на слободата и правата на човекот и граѓанинот повредени со поединечен акт или дејство. Доступно на: <http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br3/133-uloga-na-ustavniot-sud-na-rm.html>, 14. март 2016.

<sup>886</sup> Центар за правни истражувања и анализи, *Анализа на механизмите за спречување и заштита од дискриминација во Република Македонија, op.cit.*, стр. 36.

делује, остварује сарадњу са другим органима и телима и сл., а све у циљу остваривања права грађана. Једна од најзначајнијих активности Народног правобранитеља је да преузима акције и мере за заштиту принципа недискриминације и одговарајуће и правичне заступљености припадника заједница у државној администрацији, у јединицама локалне самоуправе и у јавним институцијама и агенцијама. Сагласно члану 33 Закона о спречавању и заштити од дискриминације Комисија за заштиту од дискриминације сарађује са Народним правобранитељем у вези са конкретним случајевима дискриминације.

Подношењем представке, писмено или усмено на записник у просторијама Народног правобранитеља, путем телефона, факса или електронске поште, Народном правобранитељу се може обратити свако лице које сматра да су му повређена уставна и законска права или начела недискриминације и одговарајуће и правичне заступљености припадника заједница од органа државне управе и других органа и организација са јавним овлашћењима. Народни правобранитељ може покренути поступак и по сопственој иницијативи ако оцени да су повређена уставна и законска права грађана. У случају када утврди повреду уставних и законских права подносиоца представке или да су учињене друге неправилности Народни правобранитељ може да: а) даје препоруке, предлоге мишљења и усмеравања како да се одстрани констатоване повреде; б) предложи поновно спровођење поступка сагласно закону; в) покрене иницијативу за покретање дисциплинског поступка против службеног, односно одговорног лица и да поднесе захтев надлежном јавном тужиоцу за покретање поступка ради утврђивања кривичне одговорности.<sup>887</sup> Као што је случај са Комисијом за заштиту од дискриминације, мишљења и препоруке Народног правобранитеља немају правно-обавезујуће дејство.

### **5.7.3. Рањиве друштвене групе**

Република Македонија, као и остале земље региона, има стратешки циљ за приступање ЕУ које, између осталог, укључује и хармонизацију

---

<sup>887</sup> Вид. Народен правобранител на Република Македонија. Доступно на: <http://ombudsman.mk/MK/default.aspx>, 14. март 2016.

антидискриминационог законодавства са стандардима ЕУ.<sup>888</sup> Иако је правни оквир у том погледу у великој мери усаглашен са европским стандардима, још увек има простора за унапређење, а нарочито у погледу забране дискриминације по основу сексуалне оријентације. У августу 2015. године македонски Парламент је одбио Нацрт измене и допуне законске регулативе против дискриминације, којом би се забранио сваки облик директне и индиректне дискриминације по основу сексуалне оријентације и родног идентитета. Осим тога недостаје и имплементација постојећих прописа, укључујући реформе у погледу затвора, интеграције Рома, права детета, особа са инвалидитетом и ЛГБТИ популације.<sup>889</sup>

Уопштено говорећи, дискриминација је присутна у свим сферама македонског мултиетничког друштва. Осећај маргинализације, дискриминације и искључености је један од главних проблема таквих друштава, што је уско повезано са политичком, економском и социјалном климом у друштву. Иако је принцип недискриминације темељна вредност уставног поретка Републике Македоније, македонско друштво је погодно за различит третман грађана ради своје плуралности по различитим основама. Разлози за појаву дискриминације налазе се у још увек присутним предрасудама према одређеним друштвеним групама или појединцима. Понашање које је засновано на таквим предрасудама има за циљ да понекад директно, а често индиректно изазове подељеност и неједнак третман грађана који се налазе у истим или сличним ситуацијама на основу етничке припадности, језика, пола, припадности маргинализованеј групи, социјалног порекла, верског или политичког уверења или неког другог статуса.<sup>890</sup> Од 2001. године до данас иза Македоније су два оружана сукоба<sup>891</sup> који су оставили несагледиве последице у свим сферама друштва, укључујући и

---

<sup>888</sup> Прва препорука Европке комисије за почетак приступних преговора са Македонијом упућена је Савету 2009. године. Споразум о Стабилизацији и асоцијацији између Македоније и ЕУ ступио је на снагу априла 2004. године. Следеће, 2005. године Македонија је добила статус кандидата.

<sup>889</sup> Европска комисија, *Извештај за Република Македонија 2015*, Стразбур 2015, стр. 5.

<sup>890</sup> Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај за степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права 2014*, Скопје 2015, стр. 80.

<sup>891</sup> Један се догодио 2001. године између побуњених етничких Албанаца и државних полицијских и војних снага Републике Македоније и завршио потписивањем Охридског оквирног споразума, 13. августа 2001. године, а други почетком маја 2015. године између оружане групе Албанаца и македонских безбедносних снага и завршио је потписивањем Пржино споразума, 2. јуна и 15. јула 2015. године.



доминацију озбиљне политичке кризе и погоршање стања људских права. Дискриминација, говор мржње, подељеност медија и подељеност по етничкој основи су најчешћа обележја земље у последњих неколико година.

Из праксе Народног правобранитеља произилази да је у Македонији најзаступљенија дискриминација по етничкој основи. Овај облик дискриминације посебно погађа Роме, иако је постигнут благи напредак у спровођењу Националног акционог плана у оквиру Декаде инклузије Рома.<sup>892</sup> Роми су често жртве вишеструких облика дискриминације. Током 2014. године Народни правобранитељ је примио највише представки ради дискриминације по основу етничке припадности Рома и Албанаца, и то у вези са недозвољеним прелазом границе. Позивајући се на обавезујуће домаће и међународне стандарде, Народни правобранитељ је затражио од МУП-а детаљне информације за сваки случај појединачно, међутим није добио потврду да се ради о неоснованом враћању грађана, нити је био уверен да овакво поступање не представља дискриминацију. Став Народног правобранитеља да поступање према припадницима ромске и албанске заједнице и ограничавање права на слободу кретања садржи елементе дискриминације потврђен је када је заменица Народног правобранитеља доживела исти третман при службеном путовању ван земље. Она је била испитивана од стране пасошке контроле на Аеродрому „Александар Велики“ у Скопљу о разлозима путовања ван земље, што није био случај са њеном сарадницом којој је омогућен несметан излаз из земље. Стога, Народни правобранитељ је утврдио да је МУП, ограничавањем права на слободу кретања грађана, зато што су припадници ромске и албанске заједнице, починио дискриминацију.<sup>893</sup> Имајући у виду заступљеност овог проблема и у претходним годинама, Народни правобранитељ је доставио МУП-у и Влади Посебну информацију којом их је упозорио о обавезности примене домаћих и међународних стандарда у вези са гарантовањем права на слободно кретање и забраном било какве дискриминације по било ком основу. Том приликом је затражио унапређење домаће легислативе

---

<sup>892</sup> Amnesty International, Macedonian Human Rights. Доступно на: <http://www.amnestyusa.org/our-work/countries/europe/macedonia>, 22. мај 2015.

<sup>893</sup> Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај за степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права 2014*, *op.cit.*, стр. 12.

којом би се онемогућило арбитрано доношење одлука усменом забраном путовања и обезбедила већа правна сигурност и заштита права грађана.<sup>894</sup> У јуну 2014. године Уставни суд је утврдио да су одредбе Закона о путним исправама који омогућавају властима да укину пасоше македонским грађанима који су враћени или депортовани из друге земље, неспојиве са слободом кретања. То је уследило након бројних жалби Европског центра за права Рома у име Рома који су доживели несразмерну дискриминацију од стране граничних службеника.<sup>895</sup>

Односи између етничке македонске и етничке албанске заједнице често су затегнути. Етнички Албанци и даље се жале на неједнаку заступљеност у министарствима и јавним предузећима, иако је заступљеност етничких Албанаца у порасту. Према проценама Народног правобранитеља током 2014. године приметан је благи квантитативни, али не и квалитативни и реални напредак у примени начела одговарајуће и правичне заступљености. Постоји велики број институција које још увек нису постигле обавезујући тј. задовољавајући ниво одговарајуће и правичне заступљености, као што су јавна тужилаштва, казнено-поправне установе и јавно здравство. Начело одговарајуће и правичне заступљености је темељна вредност уставног поретка Републике Македоније, а праћење његове имплементације има суштинску важност у изградњи демократског друштва једнаких и равноправних грађана без обзира којој заједници припадају. Имплементација овог начела има за циљ да прикаже сразмерну заступљеност у остваривању права припадника заједница и њихов осећај припадности институцијама система.<sup>896</sup> Остале заједнице које нису већина у Македонији такође трпе различите форме дискриминације у остваривању својих етничких, културних и језичких права.<sup>897</sup> Упркос постигнутом напретку у спровођењу начела правичне заступљености етничких заједница у јавном сектору

---

<sup>894</sup> *Ibid.*, стр. 81-83.

<sup>895</sup> Amnesty International Report 2014/15, *op.cit.*, p. 237.

<sup>896</sup> Вид. Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај за степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права 2014*, *op.cit.*, стр. 84-88.

<sup>897</sup> Према попису из 2002. године етнички састав Македоније чине 1.297.981 (64.2%) Македонаца, 509.083 (25.2%) Албанаца, 77.959 (3.9%) Турака, 53.879 (2.6%) Рома, 35.939 (1.78%) Срба, 17.018 (0.84%) Бошњака и 9.695 (0.48%) Влада. Опширније, вид. Државен завод за статистика на Република Македонија, *Попис на населението, домаќинствата и становите во Република Македонија 2002*, Скопје 2005, стр. 34.

на националном и локалном нивоу, припадници осталих заједница (бошњачке, српске, турске, влашке и ромске) још увек нису довољно заступљени. Неким новозапосленим лицима исплаћује се плата потпуно или делимично, а исти при том немају обавезу да се јављају на радно место.<sup>898</sup>

Поред дискриминације на основу етничке припадности, у Македонији је заступљена и дискриминација на основу политичке припадности, инвалидитета, као и дискриминација и узнемиравање у појединим областима друштвеног живота (запошљавање и здравствена заштита),<sup>899</sup> ограничења у приступу азила, насиље над женама и децом, насиље над ЛГБТИ популацијом, антисиндикална дискриминација, дечји рад, укључујући и принудно просјачење. Такође, проблематична је и некажњивост полицијских службеника који су одговорни за употребу прекомерне силе, упркос предузетим корацима за њихово кажњавање.<sup>900</sup> Овакво стање људских права говори да македонском друштву, поред потребе за јачање правних и институционалних капацитета, недостаје и потребни ниво толеранције, с обзиром на широку распрострањеност предрасуда, маргинализације и препрека у остваривању принципа недискриминације.

#### 5.7.4. Судска пракса

Као и у другим земљама региона, судска пракса у случајевима дискриминације у Македонији је слабо развијена, што је уско повезано са недовољном имплементацијом Закона о спречавању и заштити од дискриминације. Прва позитивна пресуда која има посебну важност у изградњи ефикасног националног система за заштиту од дискриминације и неједнаког третмана грађана је усвојена од стране Основног суда Скопље 2 Скопље – Грађански суд, 11. априла 2014. године у предмету Ц.С. против Министарства унутрашњих послова (МУП). Овом пресудом је утврђена дискриминација и повреда права на једнакост јер је тужени (МУП) спречио тужиоца (лице ромске националности) и чланове његове породице да напусте територију Републике

<sup>898</sup> Савет Европе, Резолуција *CM/ResCMN(2012)13* о спровођењу Оквирне конвенције за заштиту националних мањина у Републици Македонији, стр. 1-4.

<sup>899</sup> Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај за степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права 2014*, *loc. cit.*

<sup>900</sup> U.S. Department of State, *Macedonia 2013 Human Rights Report*, p. 1.

Македоније, поступајући супротно члану 8 Закона о граничној контроли, који гарантује право на слободно кретање, као и супротно члану 9 и члану 27 Устава Републике Македоније, који гарантују право на једнакост.<sup>901</sup> Дана 23. септембра 2015. године Апелациони суд у Скопљу је донео пресуду којом се одбија жалба МУП-а и потврђује првостепена пресуда од 11. априла 2014. године. Ова пресуда има посебну важност у правном систему Републике Македоније из два разлога: прво, зато што је у питању прва судска пресуда којом се утврђује дискриминација на основу примене Закона о спречавању и заштити од дискриминације; и друго, зато што је овом пресудом у судском поступку утврђена неправична пракса граничних службеника који ограничавају слободу кретања појединих категорија грађана Републике Македоније ради неоправдане претпоставке да ће исти злоупотребити визни режим тиме што ће затражити азил у неку од земаља ЕУ.<sup>902</sup>

Дана 3. јула 2015. године, у предмету Г.М. против Ш.К.13.Н., Основни суд Скопље 2 Скопље донео је другу позитивну пресуду ради дискриминације (прва у области радних односа), потврђујући пресуду од 10. априла 2014. године, која је била укинута од стране Апелационог суда, а предмет враћен на поновно поступање пред првостепеним судом. Овом пресудом Суд је утврдио да је тужени (правно лице), по основу виктимизације, извршио дискриминацију према тужиоцу који трпи последице ради предузетих активности за заштиту од дискриминације у погледу остваривања права из радног односа, тиме што послодавац није исплаћивао плату тужиоцу и није плаћао његове доприносе. Стога, Суд је задужио туженог да тужиоцу омогући остваривање права из радног односа и да се убудуће суздржи од преузимања радњи којима се крши право тужиоца на једнак третман.<sup>903</sup>

Анализа судске праксе у Македонији говори да је највећи број случајева дискриминације пријављено у области радних односа у којима долази до директног контакта између дискриминатора и дискриминисаних. С друге стране,

---

<sup>901</sup> Опширније, вид. Македонско здружение на млади правници, *Анализа за стратешко водење на предмети во судска постапка од областа на дискриминацијата*, Скопје 2014, стр. 36-39.

<sup>902</sup> Академик, *Две правосилни пресуди со кои се утврдува дискриминација*. Доступно на: <http://www.akademik.mk/dve-pravosilni-presudi-so-koi-se-utvrduva-diskriminatsija-3/>, 16. март 2016.

<sup>903</sup> Македонско здружение на млади правници, *Анализа за стратешко водење на предмети во судска постапка од областа на дискриминацијата, op.cit.*, стр. 48-51.

судови, као и остали органи, наилазе на бројне препреке у спровођењу начела једнакости и недискриминације ради недовољног степена разумевања принципа обртања терета доказивања, као и недовољног степена познавања међународних стандарда и праксе Уставног суда у погледу специфичности поступка за заштиту од дискриминације. То захтева доследнију примену не само одредаба Закона о спречавању и заштити од дискриминације, већ и осталих прописа који садрже специфичне антидискриминационе одредбе.<sup>904</sup>

У овом делу посветићемо посебну пажњу судској пракси Уставног суда, која такође говори о малом броју случајева дискриминације, јер странке ретко користе своје право да захтевају заштиту слобода и права пред Уставни судом.

### **Предмет У.Бр. 116/2014 од 18.02.2015. године Уставног суда**

У предмету У.Бр. 116/2014 од 18.02.2015. године Уставни суд је донео решење којим се одбацује захтев С.Ш. за заштиту слобода и права по члану 110, алинеја 3 Устава, у вези са забраном дискриминације по основу социјалне припадности.

С.Ш. је у захтеву навела да је од 2000. године била запослена у Гимназији С.С. у Штипу као професор македонског језика и литературе. Кратко време након именовања за директора, Р.П. је почео да предузима дискриминаторне мере према подносиоцу захтева, по основу њеног личног и друштвеног статуса. Дискриминаторно понашање је манифестовао интервенишући у оцењивање ученика С.Ш., прихватајући приговоре ученика само из њеног предмета, са циљем да се иста дискредитује и да се наруши њен професионални углед. Дискриминаторно понашање је наставило и стављањем подносиоца захтева у неравноправан положај у односу на остале колеге, који су држали предавања из истог предмета, на начин што је иста била принуђена да предаје у три различита разреда на основу три наставна програма, за разлику од осталих који су предавали само у један разред, што је било оптерећујуће за подносиоца захтева, за разлику од осталих колега на истом радном месту. Поред поменутих радњи, директор је предузимао и друге дискриминаторне радње, одбијајући њен захтев за коришћење

---

<sup>904</sup> *Ibid.*, стр. 56-58.

слободног дана, за разлику од осталих колега којима је то дозвољено, називајући је „негативцем“ током одржавања наставничког већа. Овакво стање је кулминирало доношењем одлуке за распоређивање радника на друго радно место - библиотекар. Она сматра да је таквом одлуком директора била стављена у неповољан положај у односу на њене колеге, ради њеног личног и друштвеног статуса. Према њеним наводима дискриминаторски третман је наставио и у наредном периоду у различитим поступцима и формама. Из ових разлога подносилац захтева се обратио Народном правобранитељу који је покренуо поступак, указујући Гимназији на одредбе о забрани директне дискриминације и мобинга над подносиоцем захтева и захтевајући да се обезбеде бољи услови. Подносилац захтева се обратио и Комисији за заштиту од дискриминације која је констатовала да је била почињена дискриминација у односу на подносиоца захтева, по личном и друштвеном статусу, од стране директора и препоручила преиспитивање одлуке о њеном распоређивању на друго радно место, како би се иста вратила на старо радно место, а директор суздржао од радњи узнемиравања, стварајући одговарајуће услове рада и обезбеђујући једнак третман за све запослене.

Подносилац захтева је 2013. године поднео тужбу Основном суду у Штипу, ради заштите од дискриминације, забране директора и средње школе да предузимају дискриминаторне радње, и накнаде нематеријалне штете. Суд је донео пресуду којом се тужбени захтев тужиоца одбија као неоснован, уз образложење да током поступка, а на основу изнетих доказа, није утврђено да су наводи тужиоца основани, односно да није било неправилности приликом поступања директора и школе по приговорима од стране ученика, да је пракса тужених да се сва саопштења и информације објављују на огласној табли до које имају приступ сви запослени, и да је из изјаве сведока утврђено да тужиља није била једини професор који предаје више наставних предмета. У погледу услова за рад првостепени суд је утврдио да није било додатних грејних тела нити завеса у свим просторијама, да је на захтев тужиље обезбеђен компјутер и у библиотеци, и да није било интернет конекције не само у библиотеци, већ и у другим просторијама. Суд је такође утврдио да поред тужиље, и други професори нису имали посебни орман, као и да тужиља никада није била санкционисана за

недолазак на посао. Из ових разлога Суд је сматрао да тужиља није била дискриминисана, односно да ни једна од радњи тужених на којима се позива тужиља, не представља акт дискриминације. Против ове пресуде тужиља је поднела жалбу Апелационом суду у Штипу, која је била одбијена као неоснована, са образложењем да није било противречности између образложења и изреке. Након доношења мишљења од стране Комисије за заштиту од дискриминације и након подношења тужбе ради утврђивања повреде права на једнакост, директор је вратио тужиљу на старо радно место – професор македонског језика, али иста је сматрала да је директор тиме још једном потврдио своју арбитрарну одлуку којом ју је дискриминисао, због чега је Уставном суду поднела захтев за заштиту слобода и права која се односе на забрану дискриминације по основу друштвеног статуса.

Након извршеног увиђаја, Уставни суд је утврдио да је од стране подносиоца захтева преко пуномоћника поднет „захтев за заштиту од дискриминације“ и писмени поднесак „прецизирање захтева за заштиту од дискриминације.“ Први захтев није садржао прецизне наводе у погледу тражене заштите од дискриминације, односно по којим основном из члана 110, алинеја 3 Устава је лице С.Ш. било дискриминисано. Из писменог поднеска произилази да се тражи да Суд донесе одлуку којом ће се утврдити повреда права на једнакост из члана 9 Устава, ради дискриминације учињене од стране директора на основу њеног личног и друштвеног статуса. Према оцени Суда, поменути захтев не испуњава критеријуме за тражење заштите слобода и прва из члана 110, алинеја 3 Устава, а нема ни доказа да је именовани адвокат овлашћен да штити интересе лица С.Ш., што представља процесну препреку за даље поступање по захтеву. Како не би настала штета на страни подносиоца захтева, Суд је затражио појашњења и прецизирање захтева, као и доставу уредног пуномоћја, обавештавајући адвоката писменим дописом да отстрани уочене недостатке. Прецизирањем захтева недостаци су отстрањени само делимично, а не и у потпуности. Сагласно члану 52 Деловника, Суд је утврдио да недостају конкретни и прецизни наводи да је подносилац захтева био дискриминисан коначним или правоснажним појединачним актом, као и назначење акта ако подносилац захтева сматра да је таквим актом учињена дискриминација, односно није јасно наведено

да ли је дискриминација због које се тражи заштита учињена предузетом радњом. Такође, уколико подносилац захтева сматра да је дискриминисан поједначним актом надлежне институције, потребно је да наведе на који начин је надлежна институција поједначним актом починила дискриминацију, односно у чему се састоји дискриминација, као и доказе да је ради њеног друштвеног статуса, стављена у неравноправан положај у односу на друге грађане који се налазе у истом правном положају пред надлежним судовима. У том контексту, Суд је утврдио да подносилац захтева, чак и прецизирањем захтева за заштиту од дискриминације, не наводи којим актима или радњама је почињена дискриминација по основу друштвеног статуса, већ само наводи да је затражила судску заштиту и да је водила судски спор ради спречавања и заштите од дискриминације, због чега су донете одлуке Основног и Апелационог суда у Штипу, којима је правоснажно био окончан поступак утврђивањем да у случају подносиоца захтева није постојала дискриминација. Према Суду навођење основа дискриминације, само по себи, није довољан аргумент за доказивање дискриминације по наведеном основу. У захтеву недостају релевантне чињенице и докази да је управо социјална и друштвена група којој подносилац припада, била једини разлог којим се надлежни суд руководио приликом формулисања правног мишљења када је одлучивао по тужбеном захтеву подносиоца захтева. Према Суду, позивање на дискриминацију по било ком основу мора бити поткрепљено правно издржаним релевантним чињеницама и доказима, који би пружили довољан основ и разлог да се Суд упушти у анализу по питању да ли је одлука Апелационог суда у Штипу донета као резултат дискриминаторног става и гледишта Суда према подносиоцу захтева ради њеног друштвеног статуса, а не као епилог законито спроведеног поступка и правног мишљења на основу утврђених правно релевантних чињеница и доказа. У овом случају и да је захтев испуњавао критеријуме из члана 52 Деловника (навођење аката или радњи којима грађанин сматра да су му повређене слобода и права), нису испуњене процесне претпоставке из члана 51 Деловника по питању утврђених рокова у којима сваки грађанин може тражити уставносудску заштиту ради повреде слобода и права из члана 110, алинеја 3 Устава. Из ове одредбе Деловника произлази да основ за поступање Уставног суда у поступку за заштиту слобода и права представљају



коначни или правоснажни појединачни акти којима је учињена повреда, као и одређени рокови у којима грађанин може затражити заштиту слобода и права пред Уставним судом. Суд је утврдио да је захтев поднет ван утврђеног рока од дана достављања коначног или правоснажног појединачног акта. Из ових разлога Уставни суд је утврдио да у конкретном случају постоје више процесне сметње за мериторно одлучивање по захтеву за заштиту слобода и права, при чему је одлучио да су испуњени услови из члана 28, став 3 Деловника за одбацивање захтева за заштиту од дискриминације по основу социјалне припадности.<sup>905</sup>

### **Предмет У.Бр. 189/2012 од 25.06.2014. године Уставног суда**

У предмету У.Бр. 189/2012 од 25.06.2014. године Уставни суд је донео одлуку којом се укидају члан 37, став 1, тачка 6 и члан 38, став 4 Закона о путним исправама грађана Републике Македоније из 1992. године.<sup>906</sup> Уставни суд је Решењем У.Бр. 189/2012 од 16. априла 2014. године покренуо поступак за оцену уставности члана 37, став 1, тачка 6 и члана 38, став 4 Закона о путним исправама грађана Републике Македоније, јер се основано поставило питање о њиховој сагласности са Уставом. Суд је на седници утврдио да ће, сагласно члану 37, став 1, тачка 6 Закона о путним исправама грађана Републике Македоније, поднет захтев за издавање пасоша или визе бити одбијен и да се неће издати пасош или виза ако је лице било принудно враћено или протерано из друге државе ради поступања супротно прописима за улазак и боравак у тој држави. Према оспореном члану 38, став 4 Закона, сматраће се да су разлози за одбијање захтева за издавање пасоша или визе из члана 37, став 1, тачка 6 овог Закона престали након истека рока од годину дана од дана доношења решења из члана 39 овог Закона. Према члану 8, став 1, тачка 1 Устава, основна права и слободе човека и грађанина, која су призната у међународном праву и утврђена у Уставу, представљају основне вредности уставног поретка Републике Македоније. У члану 9, став 1 Устава утврђено је право на једнакост грађана Републике Македоније у њиховим слободама и правима, независно од пола, расе, боје коже, националног или социјалног порекла, политичког и верског уверења, имовног и

<sup>905</sup> Уставен суд на Република Македонија, У.Бр. 116/2014 (2015).

<sup>906</sup> Закон за патни исправи на граѓаните на Република Македонија, *Службен весник на РМ*, бр. 67/1992, 20/2003, 46/2004, 19/2007, 84/2008, 51/2011 и 135/2011.

друштвеног статуса, док је у ставу 2 истог члана Устава утврђено право на једнакост грађана пред Уставом и законом. Члан 27 Устава, гарантује сваком грађанину Републике Македоније право на слободу кретања, избор свог места боравка на територији Републике Македоније, као и право да напусти територију државе и да се у њу врати. Остваривање ових права може се законом ограничити само у случајевима када је то неопходно ради заштите безбедности државе, вођења кривичног поступка или заштите здравља људи.

На међународном плану ово право је гарантовано у свим међународним инструментима за заштиту људских права, како на универзалном, тако и на регионалном плану (члан 13, став 2 УДЉП; члан 12, став 2 МПГПП; члан 5 Конвенције о елиминацији свих облика расне дискриминације; члан 10, став 2 Конвенције о правима детета; члан 2, став 2 и 3 Протокола бр. 4 уз Европску конвенцију о људским правима).

Сагласно члану 37 Закона о путним исправама грађана Републике Македоније, захтев за издавање пасоша или визе ће бити одбачен и неће се издати пасош или виза: 1) ако је против лица које тражи издавање путне исправе или визе покренут кривични поступак на захтев надлежног суда; 2) ако је лице које тражи издавање путне исправе или визе осуђено на безусловну казну затвора док не издржи казну; 3) ако то захтева Центар за социјални рад у вези са вршењем надзора над родитељским правом и пословима старатељства, сагласно Породичном закону; 4) ако је поднет захтев за покретање прекршајног поступка у складу са члановима 44 и 45 овог Закона; 5) ако је лицу престало држављанство Републике Македоније или ако није држављанин Републике Македоније; 6) ако је лице принудно враћено или протерано из друге земље ради поступања супротно прописима за улазак и боравак у тој држави; и 7) ако нису испуњени услови који су предвиђени сагласно члановима 11 и 12 овог Закона. Уколико било који од ових разлога наступи након издавања пасоша или визе, пасош ће бити одузет, а виза поништена.

Сагласно члану 38 Закона о путним исправама о свим чињеницама које за последицу имају престанак разлога за одбијање захтева за издавање пасоша или визе надлежни суд или орган има обавезу да одмах обавести Министарство

унутрашњих послова. Сматраће се да су разлози за одбијање захтева за издавање пасоша или визе из члана 37, став 1, тачка 1 овог Закона престали, уколико надлежни суд или орган не обнови захтев након истека рока од годину дана од дана подношења захтева за одбијање захтева за издавање пасоша или визе. Сматраће се да су разлози за одбијање захтева за издавање пасоша или визе из члана 37, став 1, тачка 4 овог Закона престали, након истека рока од шест месеци од дана подношења захтева за покретање прекршајног поступка. Сматраће се да су разлози за одбијање захтева за издавање пасоша или визе из члана 37, став 1, тачка 6 овог Закона престали, након истека рока од годину дана од дана доношења решења из члана 39 овог Закона.

Сагласно члану 39 Закона, у решењу којим се одбија захтев за издавање пасоша или визе, односно којим се одузима пасош или поништава виза, наводе се разлози којима се орган руководи приликом доношења таквог решења. У члану 40 Закона утврђено је да се против решења којим је одбијен захтев за издавање пасоша или визе, односно којим је пасош одузет или виза поништена може поднети жалба Државној комисији за одлучивање у управном поступку и поступку из радног односа у другом степену.

Из одредаба Устава (члан 27) и одредаба међународних конвенција о људским правима, произилази да право грађанина да напусти територију своје земље, односно право да путује у иностранство је једно од основних људских права које произилази из слободе кретања, што је саставни део ширег контекста слободе личности, односно опште слободе деловања човека и његових активности у различитим сферама живота. Остваривање овог права сматра се предусловом за остваривање других права и слобода (као што је право на азил). Такође, из наведених одредби произилази да ово право није апсолутно, и да се исто може ограничити, али само под одређеним условима. Остваривање права на слободу кретања и права лица да напусти територију Републике Македоније сагласно ставу 3 члана 27 Устава, може се законом ограничити само у случајевима када је то неопходно ради заштите безбедности државе, вођења кривичног поступка или заштите здравља људи.

Имајући у виду садржај права на слободу кретања и права на напуштање земље и његов значај за остваривање других права и слобода, произилази да се ограничења права на напуштање земље морају строго тумачити, у смислу да не угрожавају и негирају саму суштину слободе кретања. Или, како што наводи Комитет УН-а за људска права у свом Општем коментару бр. 27 - Слобода кретања: „1. Слобода кретања је неопходан услов за слободан развој личности.“ 2. Дозвољена ограничења која се могу применити на права заштићена чланом 12 (Пакта) не смеју негирати (поништити) принцип слободе кретања ... 13. Приликом усвајања закона којима су предвиђена ограничења која су дозвољена сагласно члану 12, став 3, државе морају увек да се руководе принципом да ограничења не смеју нарушити суштину права.“ Стога, сваку меру која представља ограничење права треба оцењивати не само са аспекта њене законитости, односно предвиђености у закону, већ и са аспекта њене неопходности и пропорционалности.

Овим питањем бавио се и Европски суд за људска права који је, дана 27. новембра 2012. године, донео пресуду у предмету *Стамосе против Бугарске (Stamose v. Bulgaria)*, представка бр. 29713/05, којом је утврдио повреду члана 2 Протокола бр. 4 уз Конвенцију, уз образложење да никада није аутоматски пропорционално да се појединцу забрани да путује у било коју страну земљу, зато што је поступио супротно имиграционим правилима одређене земље. Према Суду, нормална последица повреде имиграционих закона је то што је лице протерано и што може да му се забрани улазак у земљу из које је протерано. Али несразмерно је да земља порекла лица такву казну мултиплицира тиме што ће лицу забранити да путује у било коју страну земљу у одређеном временском периоду. Аргумент, истакнут од стране бугарских власти, да су такве забране биле неопходне ради међународе узајамности и из практичних разлога како би се помогло другим земљама у спровођењу њихових имиграционих правила и политика, није био довољно убедљив за Суд у Стразбуру. Иако је Суд потврдио да су бугарске власти усвојиле измене и допуне закона, као део пакета за елиминацију забринутости земаља чланица ЕУ због илегалне емиграције из Бугарске, то није било довољно да се избегне повреда права на напуштање своје земље. Суд је сматрао да би се могло прихватити да је забрана напуштања своје

земље, ради повреде имиграционих закона друге земље, оправдана у неким изузетним случајевима, али да је аутоматско изрицање такве забране, без да се узме у обзир ситуација појединца није неопходно у једном демократском друштву. С тим у вези, ефикасно остваривање права на напуштање земље претпоставља поседовање важећег пасоша или визе, при чему неиздавање пасоша и његово одузимање, односно неиздавање визе несумњиво представља ограничење права и ефективну забрану лица да напусти своју земљу. Из одговора Владе РМ произилази да оспорена законска решења произилазе из потребе за онемогућавање, односно смањивање ризика од непоштовања и конкретних злоупотреба законских одредаба од стране лица која, супротно међународним споразумима, нарушавају режим уласка и боравка у другим земљама и да овакав начин поступања ових лица, значајније утиче на међународни углед земље. Међутим, уставна одредба члана 27, став 3 дозвољава ограничење права на напуштања земље само ради околности као што су заштита безбедности државе, вођење кривичног поступка или заштита здравља људи, при чему заштита угледа земље и заштита режима уласка и боравка у другим земљама (нпр. правила за улазак и боравак у земљама ЕУ које су део шенгена), према оцени Суда не би могли да се подведу ни под једним основом из члана 27, став 3 Устава. Наведена мера не може се оправдати позивањем на националну безбедност, јер се не ради о праву на улазак у земљу, већ о праву лица да напусте своју земљу, при чему логично се поставља питање на који начин би држава оваквом мером штитила сопствену безбедност земље, ако је очигледно да је мера у функцији заштите безбедности друге државе, односно других држава, путем заштите правила за улазак и боравак те друге државе. Увођење једне такве мере практично значи да држава остварује суверена права друге државе, што доводи до питања на који начин би се направила процена о томе да ли и како је нарушена безбедност друге државе или других држава. Такође, очигледно је да се ова мера не може оправдати позивањем на остала два основа – вођење кривичног поступка и заштиту људског здравља.

Суд је даље оценио да је ова мера несразмерна и представља прекомерно ограничење слободе кретања лица, односно права на путовање у иностранство. С обзиром да су људи којима се изриче оспорена мера већ били депортовани,

односно принудно враћени у Македонију, они већ трпе одређену последицу, тако да би било логично да им се забрани поновни улазак у земљу, односно у земљама чија су правила за улазак и боравак повредили, али од стране тих држава, а не од стране своје државе. Уместо тога, оспореном мером, коју примењује њихова матична држава и која укључује одузимање пасоша у периоду од годину дана, ова лица су у потпуности лишена права да напусте своју земљу и да путују у било коју другу страну земљу. Управо та аутоматска забрана лица да путују у иностранство, чини ову меру спорном са становишта принципа пропорционалности, као и са становишта владавине права.

Према мишљењу Суда, да би једна држава свом држављанину који поседује важећу путну исправу ограничила право, односно слободу да напусти своју земљу, треба да постоје заиста озбиљне и изузетне околности, као што су околности наведени у члану 27 Устава. Иако је оспорено ограничење прописано законом, оно је прекомерно и несразмерно и не може се подвести под дозвољеним ограничењима овог права из члана 27, став 3 Устава. Из ових разлога, Суд сматра да су спорне одредбе члана 37, став 1, тачка 6 и члана 38, став 4 Закона о путним исправама грађана Републике Македоније у супротности са чланом 27 Устава.<sup>907</sup>

---

<sup>907</sup> Уставен суд на Република Македонија, У.Бр. 189/2012 (2014).

## ГЛАВА IV

### АКТУЕЛНА ПИТАЊА БОРБЕ ПРОТИВ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

#### 6. Промоција различитости у борби против дискриминације

У данашњем свету глобализације различитост је реалност и саставни део друштвене одговорности која мора укључити све разлике у култури, вери, националности, раси, етничкој припадности, полу, узрасту и другим карактеристикама које чине појединца изванредним и јединственим у друштву. Различитост подразумева да је сваки појединац јединствен и да поседује индивидуалне разлике које захтевају његово прихватање, поштовање, признавање и уважавање од стране других.<sup>908</sup> Поштујући концепт различитости постајемо свесни чињенице да се људи међусобно разликују по многим основама, као што су раса, етничка припадност, пол, сексуална оријентација, социо-економски статус, узраст, физичке или менталне способности, вероисповест или верска уверења, политичка уверења, образовање, начин комуникације, приступ послу или неки други статус. Ове разлике могу довести до различитих искустава, система вредности, начина размишљања, понашања, комуникације и пословања. Примена овог концепта заснована је на позитивном приступу различитости и посвећености вредновању појединаца и група из социјалних, економских, моралних и правних разлога. Разумевање и вредновање различитости, уз ефикасну примену политика различитости, може допринети напретку како на индивидуалном, тако и на колективном плану. На овај начин државе могу деловати у борби против предрасуда, стереотипа и различитих облика дискриминације, злостављања и некоректног понашања.<sup>909</sup> „Једино у мноштву различитости друштво може обезбедити довољно подстицаја, идеја и слободе неопходних за стални развој, конкуренцију и плурализам потреба, интереса и вредности. Међутим, богатство различитости често прелази у стање латентне опасности од избијања сукоба различитих облика и интензитета.“<sup>910</sup>

<sup>908</sup> Вид. Enver Đuliman, Gunnar M. Karlsen, *Uvod u ljudska prava*, Sarajevo 2003, стр. 9.

<sup>909</sup> Definition for Diversity. Доступно на: <http://www.qcc.cuny.edu/diversity/definition.html>, 12. мај 2015.

<sup>910</sup> I. Šijaković, (2008) *op.cit.*, стр. 233-234.

Савремени концепт различитости подразумева више од признавања и/или толерисања разлика, и укључује цео низ свесних пракси, као што су: а) разумевање и уважавање међузависности човечанства, културе и природног окружења; б) практиковање узајамног поштовања оних квалитета и искустава који се разликују од наших; в) схватање да различитост укључује не само начине живота, већ и начине знања; г) признање да персонална, културална и институционална дискриминација за једне ствара привилегије, а за друге недостатке; д) изградња савеза помоћу разлика у циљу заједничког деловања и искорењивања свих облика дискриминације и сл.<sup>911</sup>

Када говоримо о различитости у мултикултурним друштвима, као што су европска, треба имати у виду да ни једна култура није суштински супериорна у односу на другу. Чињеница је да су ова друштва одувек била разноврсна и хетерогена у свом етничком, верском и социјалном саставу и да ће, отварањем граница, глобализације тржишта и производње, миграцијом и новим комуникацијским технологијама тај тренд наставити, упркос покушајима десничарских популистичких и екстремистичких снага да истрају у својим покушајима да пробуде антипатију и мобилисане грађане против прихватања културне хетерогености. Међутим, европска будућност не зависи само од прихватања различитости, већ и од квалитета интеграције хетерогених група и признавања њихове равноправности. Маргинализоване и субординиране групе захтевају једнак третман, интеграцију и подршку своје групе са посебним идентитетом и културним карактеристикама. С друге стране, третирање људи из различитих друштвених група као једнака бића у великој мери зависи од воље доминантних и већинских група да их integriшу у друштво.<sup>912</sup>

Када су у питању европска друштва, треба правити разлику између различитости у северним и западним европским друштвима која је углавном резултат прошлих и тренутних миграција, и различитости у централно-источним и јужним европским државама која захтева већу пажњу историјским мањинама. У ову групу спадају и земље Југоисточне Европе. Оне морају да разумеју своје

---

<sup>911</sup> Definition for Diversity, *loc.cit.*

<sup>912</sup> Andreas Zick, Beate Küpper, Andreas Hövermann, *Intolerance, Prejudice and Discrimination: A European Report*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2011, p. 15.



националне мањине не само у националним или европским оквирима, већ у ширем контексту социјалне и економске глобализације. Земље у транзицији су нове државе чланице ЕУ које су углавном погођене емиграцијом према старим чланицама и у мањој мери имиграцијом из источне Европе. Ове земље имају дугу историју интеграције аутохтоних мањина (или асимилације) и заједничку комунистичку прошлост. У овој групи спадају релативно младе демократије, као што су, између осталог, Бугарска и Румунија, које имају искуства са оживљавањем националних и верских идентитета у периоду после Хладног рата.<sup>913</sup> Питања националних мањина, социјалне интеграције и различитости захтевају посебну пажњу и у другим државама чланицама ЕУ, као што су Словенија и Хрватска, нарочито према мањинским групама из бивших република СФРЈ, као и у земљама Западног Балкана. У овом контексту вреди поменути и Турску коју карактерише не само емиграција (Турци чине највећу имигрантску групу у Немачкој, Француској, Холандији и Данској), већ и имиграција из суседних балканских и азијских земаља и историјско присуство великих аутохтоних мањина. Турска је по дефиницији мултиетничка и мултиконфесионална земља која у себи носи мултикултуралну толеранцију традиције Отоманског царства, као и модерну националну нетрпељивост према мањинама. Мањине у Турској (мање историјске мањине као што су Јермени, Грци, Асирци и Јевреји и веће мањине као што су Алеви, сунитски муслимани Арапи, Черкези, Грузијци, Лази и Курди) су друштвено-економски интегрисане, али се политички третирају као грађани другог реда јер не припадају доминантној турско-сунитској муслиманској већини.<sup>914</sup> Након стицања кандидатског статуса на Самиту ЕУ у Хелсинкију, у децембру 1999. године, Турска је отпочела нову еру у односима са ЕУ која означава квалитативно нови почетак и процес стратешке трансформације, између осталог, и по питању националних мањина. Законодавни пакет хармонизације, усвојен од стране турске Велике народне скупштине, 3. августа 2002. године, заједно са уставним амандманима и турским Грађанским закоником, представља историјску прекретницу у имплементацији политичких

---

<sup>913</sup> Anna Triandafyllidou, *Addressing Cultural, Ethnic & Religious Diversity Challenges in Europe, A Comparative Overview of 15 European Countries*, ACCEPT PLURALISM Working Paper 2/2011, European University Institute, 2011, p. 8.

<sup>914</sup> *Ibid.*, p. 18.

критеријума из Копенхагена. Овај пакет превазилази законодавна ограничења у кључним областима. На пример, смртна казна је 2002. године замењена доживотним затвором без права на помиловања, осим за време рата или ратне опасности. Будући да је укидање смртне казне један од предуслова за улазак Турске у ЕУ, Турска је 2004. године у целости укинула смртну казну, а у фебруару 2006. године ратификовала Протокол бр. 13 уз Европску конвенцију о људским правима о укидању смртне казне у свим околностима од 3. маја 2002. године. Реформе у турском законодавству омогућиле су Курдима право на емитовање и учење курдског језика. Друга велика промена омогућава емитовање телевизијских и радио емисија на курдском језику под условом да поштују уставне принципе и не подстичу насиље. Поред целосног укидања смртне казне, реформе у области људских права укључују и искорењивање и наметање строжије казне за троговину људима и људским органима. Пакет хармонизације турског законодавства укључује и укидање одређених ограничења права на удруживање и формирање грађанских организација и омогућавање немуслиманским заједницама, као што су грчка, јерменска и јеврејска, већа права над верским објектима (на пример, црквама).<sup>915</sup> Упркос значајном напретку у развоју етнокултурних и верских идентитета, процес хармонизације турског законодавства одвија се са одређеним успонима и падовима, стављајући на пробу консолидацију турске демократије.

Социјална интеграција и промоција различитости су међусобно повезана и зависна питања. Повећана незапосленост, повећана миграција, као и електронска револуција допринели су да се многи људи осећају несигурно и да осећају потребу за дефинисањем свог идентитета у свету који се брзо мења. Тим поводом, бивши председник Француске, Николас Саркози, покренуо је дебату о питању националног идентитета и позвао остале европске земље да дефинишу национални идентитет. Ове дебате могу бити од велике користи уколико политичари избегавају промовисање једног и искључивање других идентитета.<sup>916</sup>

---

<sup>915</sup> Pinar Tanlak, *TURKEY EU RELATIONS IN THE POST HELSINKI PHASE AND THE EU HARMONISATION LAWS ADOPTED BY THE TURKISH GRAND NATIONAL ASSEMBLY IN AUGUST 2002*, Sussex European Institute, 2002, pp. 3-4.

<sup>916</sup> Council of Europe, *Human rights in Europe: no grounds for complacency*, Viewpoints by Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Strasbourg 2011, p. 32.

Дефинисање и изражавање националног идентитета предмет је дугогодишњих и контроверзних дебата у Француској још од средине 1980. године. Подељена мишљења о „странцима“ су резултат рестриктивне дефиниције националног идентитета која искључује видљиве мањине и муслимане из националне заједнице. Таква подељеност неће помоћи интеграцији „аутсајдера“, већ повећању њихове искључености. Зато је од кључне важности усвајање модела интеграције који ће омогућити пуну једнакост права и могућности и неговати флексибилнији и прилагодљивији национални идентитет у складу са разноликошћу друштва. Поред тога, потребна је и ефикаснија имплементација позитивне акције како би се превазишао недостатак кохерентности антидискриминационих политика.<sup>917</sup>

## 7. Идеја о мултикултурализму

Мултикултурализам је политичка алатка или скуп норми и принципа који подржава идеје демократског друштва у којем је сваки појединац слободан и једнак у правима и достојанству. Мултикултурализам подржава право сваког појединца на приступ и учешће у друштвеном, културном, економском и политичком животу земље којој припада.<sup>918</sup> Од 1970-тих година мултикултурализам се појавио у многим европским земљама као политички инструмент за управљање повећаном културном разноликошћу друштва. Мултикултурализам је заснован на претпоставци која омогућава различитим културним групама да негују, изражавају, уживају и величају свој културни идентитет. Овакве претпоставке су замениле асимилаторне политике које предвиђају неизбежну пропаст миграната и мањинских култура и њихову апсорпцију од стране доминантне културе. Многи Европљани су поздравили мултикултурализам као одговор на социјалне проблеме у Европи и инструмент за прихватање инклузивног и различитог друштва које омогућава признавање мањинских култура и праведнији социјални третман признатих мањина.<sup>919</sup>

---

<sup>917</sup> Patrick Simon, *French National Identity And Integration: Who Belongs To The National Community?*, Institut national d'étude démographique (INED), Washington 2012., pp. 15-16.

<sup>918</sup> Human Rights and Equal Opportunity Commission, *Multiculturalism*, A position paper by the Acting Race Discrimination Commissioner\*, Sydney 2000, p. 4.

<sup>919</sup> *Ibid.*, p. 3.

Извештај УНДП-а (Програм УН-а за развој) под називом „Културална слобода у данашњем свету различитости“ из 2014. године одбацује тврдње да културне разлике неминовно доводе до социјалног, економског и политичког сукоба или да ће нераздвојна културна права заменити политичка и економска права. Напротив, извештај пружа снажан аргумент за прихватање различитости и конкретне идеје за практичну изградњу и управљање политикама идентитета и културе на начин који је у складу са темељним принципима људског развоја. Извештај упућује на поштовање различитости и изградњу инклузивнијег друштва усвајањем политика које експлицитно признају културалне разлике - мултикултуралне политике, наводећи неколико аргумената у корист таквих политика: а) културна слобода је витални део људског развоја, јер је право на избор идентитета од суштинске важности за вођење испуњеног живота; б) културна слобода омогућава људима да живе свој живот без искључења из других права као што су образовање, здравство или запошљавање; в) постоје развојни модели мултикултуралне демократије који обезбеђују ефикасне механизме за поделу моћи између културно различитих група; г) подела моћи је од кључног значаја за обезбеђивање права различитих културних група и мањина и спречавање њиховог кршења, било наметањем већинске популације или доминацијом владајуће политичке елите; д) потребне су мултикултуралне политике које препознају разлике између група како би се исправиле историјске и друштвено укорењене неправде. Из своје људске преспективе УНДП наглашава да је важно да државе прошире опсег људских права и слобода и признају равноправност сваког појединца. Секуларне и демократске државе имају веће шансе да остваре ове циљеве, посебно када држава омогућава разумно прилагођавање верских група и једнак однос свих религија према држави која штити загарантована људска права.<sup>920</sup>

Поред оних који поздрављају мултикултурализам у 21. веку, постоје и Европљани који сматрају да је мултикултурализам потенцијална опасност и извор нестабилности. Нова глобална стварност успела је да активира старе сумње да је различитост препрека социјалне кохезије и политичке стабилности. Међусобна

---

<sup>920</sup> UNDP, *Human Development Report: Cultural Liberty in Today's Diverse World*, New York 2004, pp. 7-8.

повезаност нове реалности и старих сумњи изазива одговор на питање: да ли мултикултурализам доводи до складног интегрисања друштва или његове жустре подељености? У свом чланку „Неуспех мултикултурализма“ британски аутор Кенан Малик наводи да критичари мултикултурализма сматрају да је Европа дозволила прекомерне имиграције, не водећи рачуна о довољној имиграцији што је довело до еродирања социјалне кохезије, подривања националног идентитета и дерогирања поверења јавности, док присталице мултикултурализма сматрају да није проблем у широко распрострањеној различитости, већ у широко распрострањеном расизму. Малик наводи да је мултикултурализам политичко средство које функционише не само као одговор на различитост, већ и као средство за њено ограничење. Друштва прихватају мултикултуралне политике јер су различита, али се имплицитно претпоставља да разноликост завршава на рубовима мањинских заједница. Оне захтевају институционализацију различитости, постављајући људе у етничке и културалне кутије – на пример, у појединачним, хомогеним муслиманским заједницама – и дефинишу њихове потребе у складу са тим. Другим речима, таква политика помаже у стварању великих подела и углавном је резултат имиграције и политике потребне за управљањем друштвом које је постало различито.<sup>921</sup>

---

<sup>921</sup> Малик сматра да су „мултикултурализам и асимилација различите политике које одговарају на исти проблем: ломљење друштва. Међутим, и једна и друга политика су погоршале ствари. Зато је потребно да се све стерилне дебете између ова два приступа превазиђу, помоћу три врсте разграничења. Прво, Европа треба да разграничи различитост као животно искуство од мултикултурализма као политички процес. То значи да је потребно поздравити искуство живљења у друштву које је постало разноврсно као резултат масовних имиграција и одупрети се покушају институционализације такве различитости кроз формално признавање културалних различитости. Друго, Европа треба да направи разлику између нераспознавања и распознавања расизма. Решеност асимилациониста да се сви третирају једнако као грађани, а не као носиоци расних или културних историја је драгоцен, али то не значи да држава треба да игнорише дискриминацију одређених група. Држављанство нема смисла ако се различите класе грађана третирају различито, да ли због мултикултуралних политика или због расизма. На крају, Европа треба да направи разлику између народа и вредности. Мултикултуралисти тврде да друштвена разноликост умањује могућност заједничких вредности. Слично томе, асимилационисти указују да су такве вредности могуће само у оквиру више културалнијих, или, за неке, етнички хомогених друштава. И једни и други сматрају да су мањинске заједнице хомогене целине, везане за одређени скуп културних особина, вероисповести, уверења и вредности.“ Стога, Малик сматра да „не треба водити дебату између мултикултурализма и асимилације, већ између два облика мултикултурализма или два облика асимилације. Идеална политика пре би од мултикултурализма прихватила постојећу различитост, а не његову тенденцију за институционализацијом разлика, док од асимилациониста њихову решеност да третирају све људе као грађане, а не њихову тежњу за изградњу националног идентитета који ће одређене групе окарактерисати као стране нацији. Малик сматра да су у пракси европске земље урадиле супротно. Оне су усвојиле мултикултуралне политике које заједнице

Почетком 2011. године политички лидери Немачке, Велике Британије и Француске јавно су потврдили да је „мултикултурализам“ пропао и на тај начин придружили се већем броју светских лидера који сматрају да је овај концепт мртав јер мултикултуралне политике нису успеле да интегришу имигранте. У овој групи спадају и бивши премијер Аустралије, Џон Хауард (*John Howard*), и бивши премијер Шпаније, Хозе Марија Азнар (*Jose Maria Aznar*).<sup>922</sup> Тим поводом, претходни Комесар за људска права, Томас Хамарберг, је истакао да је Европа одувек имала користи да буде инхерентно плуралистички и вишеструки континент, без обзира на тужну историју дискриминације и угњетавања мањина и угрожених група. Он сматра да наша способност за позитивним деловањем утиче на будућност Европе и да је мултикултурализам вредност која мора бити активно заштићена.<sup>923</sup> Извештај Савета Европе „Живети заједно: различитости и слободе у Европи 21. века“ из 2011. године указује на далекосежну опасност од доношења непромишљених одлука које доводе у питање мултикултурализам и позива све државе чланице и њихове политичке и друштвене институције да предузму конкретне мере за очување европских вредности, а нарочито мултикултуралности.<sup>924</sup> Једном речју, присталице мултикултурализма сматрају да је идеја о мултикултурализму врхунска цивилизацијска идеја према којој треба и даље тежити, без обзира на оспоравања модела мултикултурализма од стране кључних носиоца и промотера идеје о Европској унији, европском идентитету, европској заједници и суживоту различитих појединаца.

---

постављају у ограничавајуће или асимилационе кутије које их удаљавају од процеса интеграције. У Великој Британији, *de facto* мултикултуралне политике нису довеле до третмана појединаца из мањинских група као грађана, већ као чланова појединих етничких заједница. У Немачкој, формално ускраћивање држављанства имигрантима је резултат политике мултикултурализма. У оба случаја, мултикултуралне политике су довеле до стварања фрагментираних друштава, дискриминације имиграната и успон популистичке и исламистичке реторике. Уколико Европа жели да неспредају, она мора поново да открије прогресивни осећај универзалних вредности. Изазов са којим се Европа данас суочава је како да одбаци мултикултурализам као политичку политику и прихвати различитост коју доноси имиграција. Малик сматра да ни једна земља до сада није успела у томе.“ Детаљније вид: Kenan Malik, *The Failure of Multiculturalism*. Доступно на: <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2015-03-01/failure-multiculturalism>, 15. мај 2015.

<sup>922</sup> Nicolas Sarkozy declares multiculturalism had failed. Доступно на: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/8317497/Nicolas-Sarkozy-declares-multiculturalism-had-failed.html>, 15. мај 2015.

<sup>923</sup> Вид. Human rights in Europe: no grounds for complacency, *op.cit.*, p. 33.

<sup>924</sup> Savet Evrope, Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, *Živeti zajedno: Različitosti i slobode u Evropi 21. veka*, Beograd 2011.

Познати професор са Харварда, Амартја Сен, сматра „да је данас потреба за мултикултурализмом снажна у свету и да се често призива код стварања друштвених, културних и политичких смерница, посебно у Западној Европи и Америци. То нимало не чуди будући да су појачани глобални контакти и интеракције, а посебно опсежне миграције, збилжили разнолике обичаје различитих култура. Опште прихватање фразе „љуби ближњег свога“ појавило се када су ближњи водили, углавном, исте животе. Међутим, иста молба данас да љубимо своје ближње захтева да људи покажу интерес за врло разнолике начине живљења људи који су у непосредној близини. Глобализирана природа савременог света не допушта луксуз игнорисања тешких питања које мултикултурализам поставља.“<sup>925</sup> Он наводи два основна приступа мултикултурализма: један се фокусира на промовисање разноликости која је вредност сама по себи, а други на слободу мишљења и доношења одлука и слави културну разноликост до мере до које је могуће да је људи изаберу.<sup>926</sup> Он сматра да није у питању да ли је мултикултурализам отишао предалеко, већ који би посебан облик мултикултурализма требало попримити. Према његовим речима „мултикултурализам није ништа друго него толеранција културне разноликости. Међутим, свет се данас све више види као глобална федерација религија или цивилизација, која игнорише све остале начине на којима се појединци могу дефинисати.“<sup>927</sup> Томас Хамарберг сматра да је професор Сен у праву када доводи у питање претпоставку да се људи могу сврстити у један свеобухватни систем поделе. „У стварности, сви ми припадамо бројним и различитим категоријама у зависности не само од наше етничке припадности, националности или вере, већ и од наших локалних корена, пола, сексуалне оријентације, родитељства, језика, образовања, професије, социјалне класе, политике, старосне групе, здравственог положаја, слободних интереса, чланства у организацијама и много других карактеристика. Релативни значај припадности одређеној групи или посебни идентитет поједница може бити утврђен само од стране одређене индивидуе. На пример, одређена национална припадност или веросиповест могу бити од великог значаја за одређене појединце, што није случај са другима. Хамарберг се слаже

---

<sup>925</sup> Amartya Sen, *Identitet i nasilje: Iluzija sudbine*, Zagreb 2007, стр. 141.

<sup>926</sup> *Ibid.*

<sup>927</sup> *Ibid.*, стр. 144-153.

са Сеном и када наводи да је из искуства познато да наметање јединственог идентитета (одређену цивилизацију или религију) од стране државних или других органа ствара основ за активно подстицање секташке конфронтације. Стога, ризично је неговати идентитет само у оквиру једне групе будући да таква пракса може прерасти у моћно оружје за сурово понашање према другима.<sup>928</sup>

ЕКРИ такође сматра да је мултикултурализам доведен у питање јер наводно гаји разлике између заједница, уместо да их смањује. У свом годишњем извештају за 2010. годину ЕКРИ истиче да су критичари мултикултурализма под утицајем схватања да имигрантске муслиманске групе имају за циљ стварања паралелног друштва, што је у супротности са њиховим интегрисањем. Да би се избегла појава паралелних друштава, која настају као резултат искључивања угрожених група од стране већинског становништва или самоизолацијом ових група, неопходно је да владе промовишу интеркултурални контакт, дијалог и сарадњу. ЕКРИ признаје да „културална другост“ ризикује да се развије у нову форму нетолеранције, уколико иста значи да су неке заједнице толико различите једне од друге да не могу живети заједно. Идеологије засноване на некомпатибилност између националних/етничких или верских група представљају исту опасност за социјалну кохезију као и идеологије засноване на „расну супериорност.“ Као одговор на актуелну расправу о мултикултурализму ЕКРИ препоручује строго придржавање заједничком скупу принципа, укључујући и недискриминацију и толеранцију. Све државе треба да настоје да обезбеде њихово поштовање како у јавној, тако и у приватној сфери. Такође, сва друштва која желе да промовишу ставове засноване на једнакости и толеранцији међу својим најновијим члановима треба да се залажу за овакве циљеве. Ипак, то није случај када придржавање основним друштвеним вредностима индиректно или отворено доводи у питање одређене појединце, искључиво због њиховог порекла. У таквим случајевима често недостају докази, јер државни органи немају на располагању прави начин тестирања таквог придржавања. Да би процес интеграције био успешан, ЕКРИ сматра да је од суштинског значаја говорити језик државе домаћина. Међутим, проблематично је то што су оредђени поступци, као што је коришћење лингвистичких тестова који претходе имиграцији, посебно за

---

<sup>928</sup> Вид. Human rights in Europe: no grounds for complacency, *op.cit.*, pp. 33-34.



уједињење породице, контрапродуктивни и представљају индиректно средство за ограничавање имиграције. Као и у претходним извештајима, ЕКРИ је поново нагласила да је интеграција двосмерни процес заснован на узајамном признавању и нема никакве везе са асимилацијом. Када се мигранти или лица са мигрантским пореклом осећају овлашћеним за постављање одређених захтева који се односе на очување посебних групних идентитета знак је за успешну интеграцију. ЕКРИ сматра да многи од ових захтева морају бити прихваћени јер су у складу са законом, док други могу бити разумно прилагођени. С друге стране, свака демократска држава је дужна да се бави реакцијама већинског становништва које понекад добијају облик расизма и нетолеранције.<sup>929</sup>

Готово сва су друштва мултикултурна и вероватно је да ће таква остати и у будућности. То захтева разматрање појма мултикултурализма и импликације које он подразумева, а не негово занемаривање. У својој књизи „Преиспитивање мултикултурализма: културна разноликост и политичка теорија“ (*Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*), политички теоретичар *Bhikhu Parekh*, наводи да је мултикултурализам не само политичка доктрина са програмским садржајем и филозофска теорија човечанства и света, већ и перспектива људског живота.<sup>930</sup> У основи мултикултурализма укорењена је потреба за неговањем снажног осећаја јединства и заједничке тежње за припадности култури и међу својим грађанима. Овај осећај припадности може се изгубити уколико нечије културе буду искључене или наметнуте свима. У таквим околностима друштво не може деловати као уједињена заједница, нити да предузима и спроводи колективно обавезујуће одлуке и да регулише и решава сукобе. Колико је већа и дубља различитост у друштву, толико је већа потреба за јединством и кохезијом како би се друштво одржало и неговало своју различитост. Културна различитост је саставни део мултикултуралног друштва које не може да пожели да различитост нестане. Будући да су људска бића везана за/или обликована својом културом оно што најмање дугујемо нашим суграђанима је поштовање њихове личности које укључује и њихову културу и

---

<sup>929</sup> Вид. ECRI, *Annual Report on ECRI's Activities covering the period from 1 January to 31 December 2010*, Strasbourg 2011, pp. 11-13.

<sup>930</sup> Опширније, вид. *Bhikhu Parekh, Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Harvard University Press Cambridge, Massachusetts 2000.

културну заједницу. Ипак, постоје културне заједнице чија пракса може повредити основне вредности доминантне групе. У таквим околностима постоје начела на основу којих се може утврдити које културално различите праксе могу бити толерисане у мултикултурном друштву.<sup>931</sup> Са мултикултуралне перспективе добро друштво не обавезује се на одређену визију доброг начина живота, већ се залаже за прихватање реалности и пожељности културне различитости, као и структурирање политичког живота у складу са тим. Чињеница да су поједине популационе групе и даље искључене и маргинализоване указује на потребу усвајања политика које ће довести до равноправност, коегзистенцију и суживот различитих култура и етничких група. Данас култура као појам замењује расу и означава нови тренд који дозвољава коегзистенцију различитих култура, али не и њихово мешање. То је заправо кооперативни модел мултикултурализма чији је циљ мултиетничко друштво у којем не долази до испреплитања етничких група и све културе унутар друштва третирају се као равноправне и релативно одвојене. У савременим демократијама преовладава мишљење да „нико не треба да буде заточен против своје воље у једној групи, заједници, систему мишљења или погледу на свет, већ треба да буде слободан да се одрекне прошлих опредељења и прихвати нова, уколико су она у складу са универзалним вредностима људских права, демократије и владавине права.“<sup>932</sup>

Имајући у виду подељене ставове и размишљања о мултикултурализму, с правом можемо закључити да је овај концепт проблематичан јер имплицира постојање мноштва различитих култура, а нејасно је шта заправо подразумева. С друге стране, забрињава чињеница да највеће критике на рачун мултикултурализма долазе од носиоца европске творевине која је заснована на поштовању мноштву принципа који, између осталог, заговарају међусобно поштовање, уважавање и промовисање пројекта интеграције и сарадње различитих култура и нација. Мултикултурализам наглашава различитост у друштву и свој изазов види у прилагођавању различитости кроз заштиту грађанских и политичких права појединца. „Мултикултуралисти следе либерално

---

<sup>931</sup> Опширније, вид. Љ. Д. Фрчкоски, *op.cit.*, стр. 56-57.

<sup>932</sup> Savet Evrope, *Bela knjiga o interkulturalnom dijalogu: Živimo zajedno jednaki u dostojanstvu*, Strazbur 2008, стр. 20.

залагање за могућност слободног избора и деловања појединца који афирмацијом разума може остварити своје самоодређење. Међутим, мултикултуралисти не прихваћају либерални концепт заједнице као културно хомогене, већ истићу захтеве за признање различитости јер постоје многе недоминантне групе у друштву које желе неговати и истаћи свој идентитет, не прихватајући либерални концепт који сматра да се истицањем различитости може угрозити јединство друштва. Управо супротно, мултикултуралисти сматрају да се друштво различитости може само културолошки обогатити, а интеракције различитих култура могу допринети међусобном разумевању свих чланова друштва.<sup>933</sup>

Иако је створен уз добре намере, данас се сматра да мултикултурализам ствара сегрегацију у друштву и заједничко неразумевање. Без обзира на такав критички однос и чињеницу да се не може појединачно применити у друштву, не треба занемарити позитивне аспекте овог концепта које су садржане у новом моделу - интеркултуралног дијалога који се заснива на једнаком достојанству и заједничким вредностима и има кључну важност за интеграцију и социјалну кохезију.<sup>934</sup> У складу са овим моделом неопходно је тежити ка изградњи система који ће омогућити укључивање или смањење социјалне искључености свих маргинализованих група и искључених мањина. Иако сви облици друштвене искључености не произилазе из дискриминације, сви облици дискриминације воде ка искључујућег понашања. Друштвене и економске силе креирају и интензивирају различите облике социјалне искључености. У екстремном случају, појединци крећу се од рањивости до зависности од маргинализације. Обрасци развоја у којима су бенефиције економског раста подељене међу одређеним утврђеним групама повећавају друштвену искљученост. Данас је искљученост присутна у различитим облицима, укључујући чак и искључења из земље, тржишта добара и услуга и тржишта рада. Неки научници сматрају да сваки облик дискриминације на основу расе или етничке групе произилази из динамике у којој саме групе мобилишу политичке и економске ресурсе како би унапредиле своје материјалне интересе. Циљ таквих акција је искључење конкурентске групе са

---

<sup>933</sup> Vesna Stanković Pejnović, „Sloboda, liberalizam i multikulturalizam,“ *Filozofija i društvo*, 2/2011, стр. 192-193.

<sup>934</sup> Savet Evrope, *Bela knjiga o interkulturalnom dijalogu: Živimo zajedno jednaki u dostojanstvu*, loc.cit.

тржишта рада или, у недостатку тога, стварање кастинског система који обезбеђује преференцијални третман доминантне групе. Према томе, неопходно је спороводити политике за искорењивање сиромаштва, смањење диспаритета и борбу против социјалне искључености, односно промовисање принципа социјалне интеграције. Ове политике биле би у потпуности непотпуне и неефикасне без спровођења мера за отклањање дискриминације и промовисања учешћа и складних односа међу друштвеним групама и народима.<sup>935</sup> Поред друштвене, економске и политичке елите, посебно важну улогу у том контексту игра и цивилно друштво.

## 8. Концепт интеркултуралног дијалога

Интеркултурални дијалог је стални процес - искорак ка новом социјалном и културном моделу који ће се применити у Европи која се убрзано мења, али подједнако и у убрзано промењеном свету.<sup>936</sup> Интеркултурални дијалог односи се на отворену и достојанствену размену мишљења између појединаца и група различитог етничког, културног, верског и језичког порекла и наслеђа уз узајамно разумевање и поштовање. Многи еминентни стручњаци сматрају да је интеркултурални дијалог кључ европске будућности. Савет Европе сматра да су поштовање и промоција културалне различитости, на основу вредностима на којима је ова организација заснована, основни предуслови за развој друштва у чијој основи је солидарност. У том циљу, министри спољних послова у Савету Европе, на 118. министарској седници у Стразбуру, 7. маја 2008. године, усвојили су белу књигу о интеркултуралном дијалогу „Живимо заједно једнаки у достојанству“, која има за циљ да објасни да је интеркултурални приступ модел за управљање културалном различитошћу окренут ка будућности. Од њега се очекује да спречи етничке, верске, језичке и културне поделе. Да би се то постигло потребно је прилагодити демократско управљање културалном различитошћу. То укључује потребу да сваки појединац има слободу и способност изражавања, као и вољу и умеће да се саслуша мишљење другог.<sup>937</sup> Данас смо

---

<sup>935</sup> Larry Willmore, *Discrimination*, Extract from the Report on the World Social Situation 1997, Chapter VIII, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York 2001, p. 1.

<sup>936</sup> Вид. Bela knjiga o interkulturalnom dijalogu „Živimo zajedno jednaki u dostojanstvu“, *op.cit.*, стр. 4.

<sup>937</sup> *Ibid.*, стр. 5.

сведоци повећане културалне различитости која је, с једне стране, економски, друштвени и политички плус који треба да се развија и адекватно управља, а с друге стране, реалност која доноси нове социјалне и политичке изазове, страх и одбацивање. Стереотипи, расизам, ксенофобија, нетолеранција, дискриминација и насиље угрожавају мир и саму суштину локалних и националних заједница. Дијалог између култура је најстарији и најосновнији начин демократског развоја који противречи одбацивању и насиљу. Другим речима, интеркултурални дијалог може бити средство за превенцију и решавање сукоба унапређењем поштовања људских права, демократије и владавине права. Његов циљ је да: а) размени визије света како би могли научити нешто од оних који свет виде другачије од нас; б) утврди сличности и разлике између различитих културних традиција и перцепција; в) постигне консензус да спорове не треба решавати насиљем; г) управља културалном различитошћу на демократски начин, стварањем прилагођавања свим врстама друштвених и политичких аражмана; д) премости јаз између оних који виде различитост као претњу и оних који сматрају да је различитост богатство; ђ) размени најбоља искуства посебно у области интеркултуралног дијалога, демократског управљања друштвеном различитошћу и промоцији социјалне кохезије; е) развије заједничке нове пројекте и сл.<sup>938</sup>

У самом језгру интеркултуралног дијалога налази се промоција потпуног уважавања људских права, демократије и владавине права, једнако достојанство и узајамно поштовање, родна равноправност, савладавање баријера које спречавају интеркултурални дијалог, верска димензија, демократско управње културном различитошћу, једнаке могућности за све, демократско грађанство и учествовање у културном, друштвеном и економском животу и јавним питањима заједнице заједно са осталима, усвајање и преношење интеркултуралних знања, простор за интеркултурални дијалог, интеркултурални дијалог у међународним односима, и инклузивно друштво без икакве маргинализације појединих група. Интеркултурални дијалог доприноси јачању демократске стабилности и борби против предрасуда и стереотипа у јавном животу и политичком дискурсу, олакшава стварање коалиција између различитих културних и верских заједница и

---

<sup>938</sup> Council of Europe, The concept of intercultural dialogue. Доступно на: [http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/concept\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/concept_EN.asp), 15. мај 2015.

може спречити ескалирање конфликта и у ситуацијама након конфликта или током „замрзнутог конфликта.“<sup>939</sup>

Интеркултурални дијалог је немогућ са онима који одбијају дијалог и може имати ограничено дејство. Зато је неопходно да свако демократско и отворено друштво стално намеће дијалог. На основу постојећих искустава постоји најмање шест кључних услова који морају бити испуњени од самог почетка или постигнути током процеса: а) једнако достојанство свих учесника; б) волонтерски ангажман у дијалогу; в) ментални склоп (и једне и друге стране) одликован отвореношћу, радозналишћу и посвећеношћу и одсуство жеље за „победом“ у дијалогу; г) спремност за сагледавањем културних сличности и разлика; д) минимални степен знања о различитим особинама сопствене и „друге“ културе; њ) способност за проналажењем заједничког језика разумевања и поштовања културних различитости.<sup>940</sup>

Савет Европе представља стални форум за интеркултурални дијалог. У свом програму активности ова организација непрекидно пружа подршку расправи која се води о интеркултуралном дијалогу између држава чланица, грађанског друштва и других заинтересованих лица својом стручношћу у области људских права, демократије и владавине права, чиме се припремају активности на међународном, националном и локалном нивоу. Савет Европе се залаже за интеркултурални дијалог на свим нивоима – у оквиру једног друштва, између више друштава и између Европе и остатка света. Свест и разумевање, заједно са интеркултуралним дијалогом представљају средство помирења, толеранције, интеграције и кохезије друштва.

Европска унија, такође, промовише интеркултурални дијалог у свим државама чланицама и међу различитим културним групама и идентитетима унутар уније. Интеркултурални дијалог у оквиру ове организације је инструмент помоћу којем грађани ЕУ и они који живе у њој могу стицати знања и размењивати ставова и искуства као би постали отворенији у комплекснијем

---

<sup>939</sup> Вид. *Bela knjiga o interkulturalnom dijalogu „Živimo zajedno jednaki u dostojanstvu“*, *op.cit.*, стр. 19.

<sup>940</sup> Вид. *The concept of intercultural dialogue*, *loc.cit.*

окружењу. Европска комисија је до сада предузела и подржала низ иницијатива за подршку интеркултуралног дијалога, посебно кроз Платформу за интеркултуралу Европу и Програм за културу. Једна од кључних активности у овој области је интеркултурални дијалог са ромском заједницом, као и разни пројекти, иницијативе и наменска платформа за борбу против дискриминације Рома.

## **9. Прикупљање података о једнакости као снажна алатка у борби против дискриминације и искључења**

Систематско прикупљање квалитетних података о положају маргинализованих група у свим областима друштвеног живота, попут рада и запошљавања, социјалне заштите, здравства, образовања, становања и правосуђа, је неопходан предуслов за обликовање и спровођење мера за промоцију стварне једнакости свих грађана, без обзира на расу, етничко порекло, пол, узраст, сексуалну оријентацију, инвалидитет или неког другог статуса. Подаци о једнакости у подручју сузбијања дискриминације и заштите људских права укључују све врсте класификованих података који се користе за процену компаративне ситуације у којој се налази одређена дискриминисана група или група изложена ризику од дискриминације и утичу на креирање јавних политика у циљу промоције принципа једнакости и оцене његове имплементације. Подаци о једнакости могу бити моћно средство у борби против дискриминације и искључивања маргинализованих група, расветљавајући ситуације у којима се налазе дискриминисане групе и групе изложене ризику од дискриминације.

Бројни извештаји европских институција, укључујући Европску комисију и Агенцију ЕУ за основна права, детаљно набрајају разлоге због којих подаци о једнакости могу унапредити антидискриминационе агенде. Већина европских актера за заштиту равноправности подржава те разлоге, наглашавајући да упоредиви скупови рашчлањених података помажу у: а) обезбеђивању доказа судовима о систематској дискриминацији; б) информисању и креирању ефикасних јавних политика; в) процени политика једнакости и интеграције; г) повећању индикатора о праћењу политичког напретка итд. Нажалост, у већини држава, укључујући и државе Југоисточне Европе, недостају такви подаци. Недостатак рашчлањених података о расном и етничком пореклу подрива дискриминационе

захтеве у судовима, невладиним организацијама и телима за промоцију једнакости, као и ефикасност јавних политика у борби против дискриминације и промоцији једнаког третмана.<sup>941</sup>

Све категорије података о једнакости, укључујући расне и етничке податке, су динамични концепти који еволуирају променом друштвене реалности. Док се друштва мењају, статистичке категорије треба да одражавају промене у друштву. Искуства показују да пракса прикупљања података о једнакости може бити ефикасна на дужи рок само ако се заснива на самоидентификацији. За разлику од идентификације треће стране, самоидентификација је варијабла која разликује прикупљање података о једнакости од расног профилирања и других злоупотреба података, обезбеђујући не само тачност података, већ и пуну свест и активно учешће носиоца података. Прикупљање података о једнакости промовише једнакост доказивањем дискриминације и пружањем помоћи у процени политика, поштујући самоидентификацију и приватност појединаца. Расно профилирање одражава неједнакост која је резултат стигматизације читаве групе људи.<sup>942</sup> Према становишту које заступа ЕКРИ расно профилирање укључује ситуације када „полиција у своме раду, без икаквог објективног или разумног оправдања, користи расу, боју коже, језик, вероисповест, националност, односно национално или етничко порекло као основе за спровођење контролне, надзорне или истражне активности.“<sup>943</sup> У овом случају не поштује се право на самоидентификацију, нити се даје гаранција једнакости.

Једна од препрека за артикулацију и имплементацију стандарда о прикупљању података за потребе праћења једнакости је широко распрострањено схватање да национална законодавства за заштиту података забрањују прикупљање „осетљивих“ података који откривају расно или етничко порекло или вероисповест. Тачније, национални закони о заштити података дозвољавају прикупљање „осетљивих“ података под одређеним и прописаним условима у свим државама чланицама ЕУ. Национални закони о заштити података су резултат

---

<sup>941</sup> Alphia Abdikeeva, *Measure, Plan, Act: How data collection can support racial equality*, ENAR 2014, p. 5.

<sup>942</sup> *Ibid.*, pp. 6-7.

<sup>943</sup> Вид. ECRI General Policy Recommendation N°11: Combating racism and racial discrimination in policing, para. 1.



транспозиције Директиве Европског парламента и Савета 95/46/ЕЗ од 24. октобра 1995. године о заштити грађана у вези са обрадом података о личности и о слободном кретању таквих података, позната као „Директива о заштити података.“ Ова Директива предвиђа да је обрада личних података тј. информација у вези са физичким лицем које је идентификовано или може бити идентификовано (лице које је предмет података) директно или индиректно, легитимна под строгим условима, укључујући и ако је лице које је предмет података дало своју изричиту сагласност.<sup>944</sup> Анонимни подаци у смислу ове Директиве су било које информације у вези са физичким лицем које се не могу идентификовати било од стране особе која сакупља податке или неке друге особе, узимајући у обзир сва средства која се могу оправдано користити од стране особе која сакупља податке или неке друге особе да утврди наведену особу. Рецитал 26 Директиве наводи да се принципи заштите не примењују на податке који су анонимни на такав начин да се особа чији се подаци обрађују више не може утврдити.<sup>945</sup> Директива предвиђа ограничења у вези са обрадом посебних врста (осетљивих) података. Сагласно члану 8, став 1 Директиве о заштити података „државе чланице забрањују обраду личних података којима се открива расно или етничко порекло, политичка мишљења, верска или филозофска уверења, чланство у синдикату и обрада података у вези са здрављем или сексуалним животом. Обрада осетљивих података може бити легална под условом да је: а) особа чији се подаци обрађују дала своју изричиту сагласност за обраду тих података, осим када је законодавством државе чланице предвиђено да се забрана из става 1 не може укинути на начин да особа чији се подаци обрађују да своју сагласност; б) обрада потребна у циљу извршавања обавеза и посебних права надзорника на подручју законодавства о запошљавању у оној мери у којој је то допуштено националним законодавством које пружа одговарајућу заштиту; в) обрада потребна ради заштите виталних интереса особе чији се подаци обрађују или друге особе када особа чији се подаци обрађују није физички или правно способна дати своју сагласност; г) обрада спроведена у оквиру својих законитих активности уз

---

<sup>944</sup> Вид. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (1995), чл. 2а и чл. 7.

<sup>945</sup> Вид. Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 4/2007 on the concept of personal data, p. 21.

одговарајућу заштиту установа, удруга или неког другог непрофитног тела са политичким, филозофским, верским или синдикалним циљем, и под условом да се обрада односи једино на чланове тела или на особе које су у редовном контакту с њим у погледу њихових циљева, и да се подаци не откривају трећој страни без сагласности особе чији се подаци обрађују; д) обрада повезана са подацима које је објавила особа чији се подаци обрађују или је потребна ради успостављања, спровођења или одбране правних захтева.

Обрада осетљивих података је легална и када је потребна у сврхе превентивне медицине, медицинске дијагнозе, здравствене заштите или лечења или управљања здравственим службама, и када те податке обрађује здравствени радник који на основу националног законодавства или правила које донесу национална надлежна тела подлежу обвези чувања професионалне тајне или друга особа која такође подлеже истој обвези чувања тајне. Обрада података који се односе на казнена дела, казнене пресуде или сигурносне мере може се извршити једино под надзором службеног тела, или ако је националним законодавством предвиђена одговарајућа заштита, узимајући у обзир одступања које може одобрити држава чланица на основу националних прописа уз одговарајућу заштиту. Међутим, потпуна евиденција казnenих пресуда се може водити једино под надзором службеног тела. Државе чланице могу прописати да се подаци који се односе на управне санкције или пресуде у грађанским стварима такође могу обрађивати под надзором службеног тела.

Све државе чланице ЕУ транспоновале су Директиву о расној једнакости и Директиву о једнакости у запошљавању у своје национално законодавство. Иако ове директиве не захтевају од држава чланица прикупљање података о једнакости, употреба статистичких доказа је охрабрена, посебно када је у питању доказивање индиректне дискриминације. Правни оквир ЕУ заостаје по питању обавезе држава чланица да прикупљају такве доказе или да израђују разврстане податке о једнакости како би показале своју усаглашеност са законима ЕУ. Слично томе, национална законодавства и одредбе о једнакости и недискриминацији најчешће не укључују експлицитан захтев за прикупљање података о једнакости на основу

расне или етничке припадности.<sup>946</sup> Међутим, у пракси, све државе чланице ЕУ прикупљају податке које откривају расно или етничко порекло коришћењем алтернативних категорија, као што су држављанство, држава рођења, држава рођења родитеља, језик који се говори код куће, мигрантско порекло и име. У земљама Југоисточне Европе ова пракса још увек није задовољавајућа, упркос бројним препорукама о важности прикупљања података. С друге стране, идентификација лица која су предмет података није добровољна, већ се обавља од стране агената трећих лица. Подаци прикупљени путем јавних статистика или специфичних упита ретко се користе за потребе једнакости и недискриминације, посебно у приступу економским и социјалним правима. Дискриминаторске праксе, као што су расно профилирање и неправилна употреба личних осетљивих података од стране полиције су уобичајене у Европи и доприносе недостатку поверења мањина у прикупљању података. Међутим, у неким земљама користе се подаци из области кривичног правосуђа како би се остварили одређени позитивни циљеви, на пример, праћење злочина из мржње.<sup>947</sup> Чак и непотпуни подаци о мањинским групама који су под ризиком од искључења или дискриминације у појединим земљама показују упечатљиве резултате искуства дискриминације и неједнакости. На пример, последњи попис у Румунији из 2011. године указује на драматични ниво сиромаштва међу Ромима, чији је просек три пута већи од националног (75% за Роме у односу на 25% националног просека). Последњи попис у Бугарској из 2011. године показује да Роми чине 11,8% од укупног процента неписмених лица, док етнички Турци 4,7%. С друге стране, проценат учешћа етничких Бугара у укупном проценту неписмених лица износи 0,5%. Процент ромске деце која не похађају школу износи 23%, проценат турске деце 11,9%, док проценат бугарске деце износи 5,6%.<sup>948</sup>

На основу горе наведеног можемо закључити да прикупљање података о једнакости има кључну улогу у активирању антидискриминационих политика и повећању њиховог капацитета за обезбеђивање социјалне кохезије и промоције једнакости и различитости. Подаци о једнакости садрже информације које

---

<sup>946</sup> А. Abdikeeva, *op.cit.*, p. 9.

<sup>947</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>948</sup> *Ibid.*, p. 12.

омогућавају опис, анализу и оцену услова везаних за једнакост у друштву. Ови подаци посебно су усмерени на рањиве категорије друштва које су жртве дискриминације на основу расног или етничког порекла, пола, језика, узраста, инвалидитета, вероисповести, сексуалне оријентације и неког другог основа. Недостатак етничких података омета правилан надзор над применом европских прописа. Постоје државе које сматрају да прикупљање таквих података доводи до кршења одредаба Директиве ЕУ о заштити података која забрањује обраду осетљивих личних података. Међутим постоје изузеци из тог правила, као што је нпр. обрада података на основу изричите сагласности особе која је предмет података. У многим земљама прикупљање „осетљивих“ података је чак и формално забрањено. Прикупљање етничких података мора да задовољи три услова: а) да постоји експлицитна сагласност; б) да буде у јавном интересу; или в) да постоји законска обавеза.<sup>949</sup> ЕКРИ сматра да је прикупљање података о једнакости користан инструмент за обликовање здраве политике против расизма и расне дискриминације и промовисање једнаких могућности. Ови подаци могу обезбедити основне информације о ситуацији угрожених група, који ће потом бити основ за социјалне политике, као и вердовање њиховог напретка. Прикупљање података о једнакости помаже у праћењу дискриминације и споровођењу националних антидискриминационих политика. Прикупљање таквих података помаже и у процени да ли су те политике ефикасне и да ли су потребне промене и прилагођавања. Имајући у виду одупирање у вези са прикупљањем података о једнакости, ЕКРИ организује семинаре на ову тему са националним специјализованим телима.<sup>950</sup>

У земљама Југоистичне Европе прикупљање поузданих статистичких података генерално је проблематично, а нарочито када је у питању судска пракса у вези са расистичким кривичним делима, укључујући и мали број случајева који се кривично гони. То захтева да власти усвоје релевантне законе о прикупљању података у складу са међународним и европским стандардима, укључујући и Конвенцију о заштити лица у односу на аутоматску обраду података, као и да

---

<sup>949</sup> Patrick Simon, „Ethnic” statistics and data protection in the Council of Europe countries, Strasbourg 2007, pp. 68-69.

<sup>950</sup> Вид. ECRI, Equality Data collection. Доступно на: [www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri), 27. мај 2015.

размотре начине успостављања кохерентног, свеобухватног система прикупљања података у циљу праћења ситуације мањинских група, рашчлањавајући информације по етничком пореклу, језику, вероисповести, националности и сл. У том контексту потребно је имати у виду и могућност постојања двоструке или вишеструке дискриминације. Република Србија је усвојила нови Закон о заштити личних података у октобру 2008. године, који прописује да се осетљиви подаци који обухватају податке о етничкој припадности, језику и вероисповести могу прикупљати искључиво на основу добровољног пристанка лица. Међутим, овај Закон није у потпуности усклађен са међународним стандардима и оставља простор за злоупотребе, укључујући и у делу који се односи на обраду осетљивих података. Европска комисија је нагласила да је у овој области потребно усвајање закона по хитном поступку. Уопштено говорећи, Србија још увек нема адекватан систем прикупљања података о једнакости.<sup>951</sup> Таква пракса је евидентна и у осталим земљама Југоистичне Европе.

---

<sup>951</sup> ECRI, REPORT ON SERBIA (fourth monitoring cycle), *op.cit.*, p. 38-39.

## ЗАКЉУЧАК:

Начела једнакости и недискриминације представљају темељ савременог система заштите и промоције људских права и формални предуслов за развој демократије у друштву. У најопштијем смислу речи, једнакост захтева да се сваки појединац третира као људско биће. Тиме се потврђује универзални стандард да се сва људска бића рађају слободна и једнака у правима и достојанству.<sup>952</sup> То је заправо највиши стандард моралне једнакости која захтева да држава организује друштвене институције на начин који изражава једнаку бригу, поштовање и једнак третман морално значајних интереса сваког члана заједнице који има једнаку вредност са осталима.<sup>953</sup> Ипак, у модерним демократским земљама све чешће наилазимо на ситуације у којима се верује да је једна особа морално вреднија или мање вредна од других што има за последицу неједнак третман у пракси.<sup>954</sup>

Историјска ретроспектива борбе за једнака људска права је показала да је једнакост у концептуалној вези са недискриминацијом која је данас уставно и законски загарантовано право у свакој демократској земљи. Најбољи доказ за то су бројне одлуке и ставови судских и квази-судских механизма заштите људских права и инструменти које они спроводе.<sup>955</sup> Сложеност и комплексност ових категорија осликава се у њиховој концептуалној замршености. То није случајно, јер ни једно ни друго начело нису једнозначни термини, већ две стране (позитивне и негативне изјаве) суштинског концепта заштите људских права. Стога, с правом можемо закључити да се ови концепти, у целини или делимично, подударају или допуњују, иако неки аутори тврде да су ово два различита појма. Различита категоризација појма „једнакости“ и „недискриминације“ огледава се у њиховим импликацијама и обавезама које они намећу. У том смислу једнакост је општији термин и подразумева ширу категоризацију која намеће више позитивних обавеза, него што је случај са недискриминацијом. С друге стране, потешкоће у модерним

---

<sup>952</sup> Byron C. Hall, „The Presumption of Basic Human Equality,” *Lincoln Review*, Volume 10, Number 4, 1992.

<sup>953</sup> Stuart White, *Equality*, Polity Press, Cambridge 2007, pp. 10-11.

<sup>954</sup> Andrew Kernohan, *Liberalism, Equality, and Cultural Oppression*, Cambridge University Press, Cambridge 1998, p. 48.

<sup>955</sup> Curtis F. J. Doebbler, *The Principle of Non-Discrimination in International Law*, Washington 2007, p. 19.

правним расправама о томе који облици једнакости су морално прихватљиви захтевају корекцију начела једнакости забраном дискриминације у свим њеним облицима у циљу постизања суштинске једнакости. Један од најзначајнијих инструмената људских права који утврђује општу забрану дискриминације и проширује опсег члана 14 Европске конвенције о људским правима је Протокол бр. 12 уз Конвенцију. Овај документ успоставља стандарде забране дискриминације и потврђује концептуални однос једнакости и недискриминације у формулацији која прописује да „принцип недискриминације не спречава државе чланице да преузимају мере за промоцију пуне и ефективне једнакости, под условом да постоји објективно и разумно оправдање таквих мера.“ То значи да је поред забране дискриминације, потребно предузети низ других мера како би се постигла суштинска равноправност у пракси. Недискриминација у ширем смислу подразумева једнако поступање, једнака права, као и једнаке могућности и једнак третман у односу на друго лице или групу лица. То је темељни принцип сваке демократске земље која жели мир, стабилност и цврсте демократске институције које промовишу, штите и унапређују систем заштите људских права. Потреба за сталним унапређењем начела једнакости и недискриминације произилази из друштвене опасности глобалних размера – дискриминације, која долази до изражаја када људи који се налазе у истој, сличној или упоредивој ситуацији неједнако су третирани, искључени или доведени у подређен положај, без објективног разлога. То су ситуације које захтевају висок ниво свести јавности у циљу препознавања дискриминације и утврђивања одговорности за свако дискриминаторно понашање. Дискриминација као сложена и друштвено непожељна појава најчешће је присутна у скривеној форми и манифестује се кроз различите облике недозвољеног понашања. Пракса је показала да су бројни облици недозвољеног понашања или разликовања, као и начини дискриминисања, знатно шири од активности усмерених на њихово сузбијање. Осим тога, чињеница је да ни данас у свету не постоји уједначена опште прихватљива дефиниција дискриминације, упркос мноштву покушаја да се дође до сржи овог феномена, како би се зауставиле њене далекосежне негативне последице које погађају појединце и групе у друштву. Различите дефиниције дискриминације расуте су у мноштву закона и других прописа и врло често су предмет различитог тумачења

од стране судова и других органа. Да би се употпунио такав приступ надлежни органи имају на располагање огромну машинерију међународних инструмената људских права, као и богату судску праксу Европског суда за људска права, Европског суда правде и других међународних механизма заштите. С друге стране, иако је суштински важно да свака држава усвоји прецизне и јасне дефиниције појма и свих облика дискриминације, савремени начин живота захтева константно унапређење система заштите од дискриминације који никако не сме бити статичан.

Савет Европе пружа широко поље за примену европских стандарда за борбу против дискриминације, од којих је најважнија Европска конвенција о људским правима, са додатним протоколима уз Конвенцију. Будући да су све државе чланице Савета Европе, укључујући и државе Југоисточне Европе, ратификовале Конвенцију, овај инструмент има директну примену у националним правним системима свих држава чланица које су дужне да у потпуности поштују стандарде предвиђених у Конвенцији и протоколима уз Конвенцију. Међутим, истраживање је показало да ова обавеза није у потпуности спроведена у многим државама Југоисточне Европе. Најсвежији пример за то је Босна и Херцеговина, која још увек није испунила своје међународне обавезе које произилазе из пресуде у предмету Сејдић и Финци. Имплементација међународно предузетих обавеза које произилазе из читавог низа међународних инструмената за борбу против дискриминације је највећи проблем с којим се суочава свака држава Југоисточне Европе.

Пракса Европског суда за људска права има велики значај у спровођењу антидискриминационих закона земаља Југоисточне Европе. Судском праксом Европског суда за људска права оснажују се људска права и слобода загарантована Европском конвенцијом о људским правима. Неспровођењем пресуда Европског суда за људска права умањује се огромни потенцијал људских права и слобода који треба да омогући њихово пуно уживање у пракси. Без познавања судске праксе Европског суда за људска права, Европског суда правде и осталих међународних механизма заштите од дискриминације не можемо говорити о адекватној заштити темељних принципа једнакости и забране



дискриминације. Судском праксом Европског суда за људска права и Европског суда правде стварају се регионални европски вредности који утичу на националне правне системе и на њихову праксу. Тиме се ствара свест о потреби прихватања и поштовања вредности које чине заједнички европски идентитет и европску перспективу. С друге стране, национална законодавства за превенцију и заштиту од дискриминације често садрже нејасне и неконзистентне одредбе, које могу бити чак и контрапродуктивне, остављајући довољно простора за различите правне интерперетације. То захтева хармонизацију националног законодавства са европским стандардима која, између осталог, подразумева и усаглашавање са праксом Европског суда за људска права и Европског суда правде. Домаће одлуке засноване на домаћим законским решењима могу бити предмет додатне оцене Суда у Стразбуру у погледу њихове заснованости на принципима недискриминације и једнакости развијених у пракси Суда, што је посебно важно за унапређење националног правног оквира за заштиту од дискриминације. С друге стране судска пракса Европског суда правде показује своју склоност да прошири значење идеје о томе шта све представља дискриминацију. На почетку недискриминација је била тумачена као заштита индивидуалних права у циљу тржишне интеграције. Међутим, касније, судска пракса је допунила ову тенденцију наглашавајући општи друштвено-политички циљ заштите од свих облика дискриминације како би се осигурао развој демократских и толерантних друштава. Сходно томе циљ деловања Европског суда правде није замена за законодавство, већ ширење своје надлежности и експазивно тумачење законодавства како би се осигурала пуна ефикасност закона.

Иако међународни систем људских права забрањује дискриминацију у свим њеним облицима и на свим нивоима друштва, многи фактори и даље изазивају дискриминацију у свим деловима света, а нарочито у земљама Југоисточне Европе које још увек нису изашле из процеса транзиције. Специфичан разлог дискриминације у овим земљама су историјски догађаји на овим просторима, као и финансијска криза и економски пад који највише омета интеграцију рањивих друштвених група које живе у сиромаштву и неадекватним условима живота. С друге стране, такво стање је погоршано и феноменом мигрантске кризе која је захватила не само државе Југоисточне Европе, већ и

читаву Европу и изазвала најгору хуманитарну кризу данашњице. У таквим околностима проблем дискриминације добија још шири опсег, ако се узму у обзир кампање, маршови и протести који подгревају антимуслиманске и негативне ставове према имигрантима и азилантима код великог дела становништва. Осим тога, мигрантска криза је изазвала поделе међу државама чланицама ЕУ, као и политичке и безбедносне проблеме у региону. Ови догађаји су најсвежији пример да је дискриминација и даље у порасту и да још увек владају стереотипни ставови и предрасуде према онима који су другачији од нас.

Облици дискриминације који су засновани на раси, инвалидитету, етничко профилирање, насиље над ЛГБТ популацијом и насиље над женама су најраспрострањенији у земљама Југоисточне Европе. Истраживање је показало да су Роми убедљиво најдискриминисанија мањина у Југоисточној Европи, која живи на путу између социјалне искључености и миграције. Роми из ових земаља најчешће су мета искључивања и напада и у земљама Западне Европе. С друге стране, насиље над женама и насиље у породици које укључује насиље над децом, женама и старијим особама представља један од највећих изазова са којим се суочава свака земља Југоисточне Европе. Према Истанбулској конвенцији насиље над женама је оквалификовано и као кршење људских права и као облик дискриминације. Ова Конвенција је посебно важна јер успоставља обавезу да свака земља која је ратификовала Конвенцију пропише више кривичних дела која се могу окарактерисати као насиље према женама и насиље у породици (физичко, сексуално, психичко или економско насиље, прогањање, сексуално насиље, укључујући силовање, сексуално узнемиравање, принудни брак, генитално сакаћење жена, принудни абортус и принудна стерилизација). Већина земаља Југоисточне Европе је усвојило законе о спречавању насиља над женама и насиља у породици, међутим њихово спровођење у пракси није задовољавајуће. С једне стране жртве насиља у већини случајева не пријављују насиље, па стога и трагови насиља често нестају. С друге стране, пракса је показала да је доказивање на суду кривичних дела која се могу окарактерисати као насиље према женама често веома тешко. Такав је случај са кривичним делом силовање, посебно када је почињено без примене принуде. У том контексту, поставља се питање да ли је постојао пристанак жртве, и на кога лежи обавеза терета доказивања да је

постојао пристанак жртве. Сви недобровољни сексуални акти морају бити инкриминисани, без обзира на то да ли је постојала сила или претња. Будући да Република Србија још увек није усвојила Закон о спречавању насиља у породици, потребно је хитно усвајање таквог закона који ће бити усклађен са одредбама Истанбулске конвенције, а посебно у делу који предвиђа оштре мере против свих починиоца насиља над женама и насиља у породици. Такође неопходне су измене и допуне Кривичног законика, како би се обезбедила кривичноправна заштита од свих облика насиља у породици. Та неопходност произилази из чињенице да је свака трећа жена у Србији жртва насилничко понашања, и да је број убијених жена у породичном насиљу и даље у порасту.

Искорењивање деструктивних облика дискриминације, укључујући расизам, ксенофобију, антисемитизам и друге облике нетолеранције, је дуготрајни и мукотрпни процес који захтева активну улогу државе и њених институција, како превентивну (спречавање негативних ставова и предрасуда), тако и репресивну (санкционисање дискриминаторног поступања). Толерантно друштво се гради јаким институцијама, које могу осигурати да је толеранција могућа, а дискриминација забрањена. Један од таквих корака на националном плану је усвајање свеобухватног закона за борбу против дискриминације који има широк опсег и забрањује све облике дискриминације у свим областима и сферама живота.

Све државе Југоисточне Европе имају кровне законе о забрани дискриминације који садрже прилично опсежне листе забрањених основа и у великој мери одражавају шире листе Међународног пакта о грађанским и политичким правима и Европске конвенције о људским правима. Државе чланице ЕУ из региона Југоисточне Европе успеле су да транспонују значајније директиве ЕУ о једнаком третману, као и већину стандарда европског антидискриминационог законодавства. Такође, и остале земље Југоисточне Европе које нису чланице ЕУ, ратификовањем бројних међународних уговора из области недискриминације успеле су да успоставе општи оквир за борбу против дискриминације, који је углавном усаглашен са европским стандардима по питању кључних концепата заштите од дискриминације. Међутим, законодавство

само по себи није довољно за успешну превенцију и сузбијање дискриминације, па чак и када је у потпуности усаглашено са релевантним европским стандардима. У земљама Југоисточне Европе које су предмет посебне анализе у овом раду уочени су недостаци још на почетку, приликом усвајања антидискриминационог закона. Међутим, изменама и допунама таквих одредаба постигнути су значајни резултати у наредним годинама. Сходно томе, можемо закључити да начела једнакости и недискриминације заузимају централно место у правним системима ових земаља. И једно и друго начело су уставна категорија у свакој земљи, а поједине земље су уврстиле једнакост и недискриминацију међу темељним вредностима уставног поретка. Регулисањем начела једнакости и недискриминације највишим правним актом државе ствара се основ за усвајање посебног законодавства за заштиту од дискриминације. Прва земља која је усвојила *lex specialis* за заштиту од дискриминације је Румунија. Ова земља се разликује од осталих земаља по томе што је прво усвојила владину Уредбу 137/2000 о спречавању и кажњавању свих облика дискриминације, 31. августа 2000. године, а касније, 16. јануара 2002. године, Закон бр. 48 о спречавању и санкционисању свих облика дискриминације којим је владина Уредба 137/2000 одобрена и значајно измењена. Бугарска је усвојила такав закон 2003. године, Хрватска 2008. године, Србија и БиХ 2009. године, док Македонија и Црна Гора 2010. године. Сви закони су до сада неколико пута измењени и допуњени, што је потврда сталне ревизије антидискриминационог законодавства и посвећености борби против дискриминације. Иако су усвојени из готово истих разлога, у циљу успостављања општег оквира за спречавање и заштиту од дискриминације, како би се одговорило међународно предузетим обавезама, ови закони се разликују од земље до земље. У том контексту највише се издваја Закон за заштиту од дискриминације Бугарске, који има опсежан територијални, материјални и персонални опсег, и који у великој мери осликава Протокол бр. 12 уз Европску конвенцију о људским правима. Поред утврђених предности и недостатака антидискриминационих закона свих земаља, заједничко за све земље је што имају цео низ антидискриминационих одредаба које су садржане у посебним законима, као и у специфичним антидискриминационим законима којима се регулишу поједине области које захтевају посебну пажњу. То значи да усвајањем кривних

закон о забрани дискриминације ове земље нису спречиле могућност доношења посебних закона, у зависности од положаја рањивих категорија у друштву.

Како на међународном, тако и на националном плану институционални оквир заштите од дискриминације укључује судску и вансудску заштиту од дискриминације. Када је у питању вансудска заштита од дискриминације посебно важну улогу у борби против дискриминације имају национална тела за промоцију једнакости, која представљају независне организације надлежне за пружање помоћи жртвама дискриминације, разматрање притужби ради почињене дискриминације, праћење дискриминације, извештавање о питањима дискриминације, промоцију једнакости, као и сарадњу са другим телима у области заштите људских права, како на националном, тако и на међународном плану. У многим државама национална тела за промоцију једнакости имају шира овлашћења од оних које захтева законодавство ЕУ. Међутим, постоје јасне разлике у погледу надлежности, ресурса и структуре ових тела. Нека тела имају саветодавну и промотивну улогу, док друга имају квази судску надлежност. Сходно томе, постоје специјализована тела за спречавање и заштиту од дискриминације, као што су Комисија за заштиту од дискриминације у Бугарској и Национални савет за борбу против дискриминације у Румунији, која се издвајају од осталих тела по томе што њихове надлежности укључују знатно шири спектар активности у области недискриминације, укључујући и доношење правно обавезујућих одлука и наметање санкција, што је посебно важно за ефикасну заштиту од дискриминације. Осим тога, ова тела имају регионалне канцеларије широм земље, што није случај у неким земљама, нпр. у Македонији. Национално специјализовано независно тело за промоцију једнакости и заштиту од дискриминације у Македонији је Комисија за заштиту од дискриминације, док у Србији такво тело је Повереник за заштиту равноправности. За разлику од румунског и бугарског тела, ова тела имају ужи обесг надлежности. С друге стране, Повереник/ца за заштиту равноправности, слично као и хрватски Омбудсман, може покренути прекршајни и кривични поступак, што није случај са македонском Комисијом за заштиту од дискриминације.

Друго вансудско независно тело које може обављати централну функцију спречавања и заштите од дискриминације у земљама Југоисточне Европе је Омбудсман. То је најбоље приказано у институционалној постављености Хрватске у којој централно тело за сузбијање свих облика дискриминације је Пучки правобранитељ. Ово тело поред сузбијања и заштите од дискриминације обавља и друге активности, као што су активности у оквиру Националног превентивног механизма у циљу заштите лица лишених слободе, као и активности у области промоције људских права, односа са јавношћу, истраживачког рада, институционалне сарадње и сарадње са организацијама цивилног друштва. Сходно томе, хрватско централно тело за сузбијање дискриминације има карактер промотивног тела и тела за пружање правне помоћи. Међутим, значајно је напоменути да одлуке овог тела које укључују формално одлучивање по жалбама, нису правно обавезујуће. Поред Уреда пучког правобранитеља у правном систему Републике Хрватске постоје и друге независне институције за сузбијање дискриминације у специфичним областима: Уред правобранитеља за равноправност полова, Уред правобранитеља за децу и Уред правобранитеља за особе са инвалидитетом. Централна независна институција за заштиту од дискриминације и спровођење Закона о забрани дискриминације у БиХ је Омбудсман за људска права БиХ, док у Црној Гори таква институција је Заштитник/ца људских права и слобода Црне Горе који/а, поред активности у области недискриминације, предузима и мере за заштиту људских права и слобода и представља национални превентивни механизам за заштиту лица лишених слободе од мучења и других облика суровог, нечовечног или понижавајућег поступања или кажњавања.

Иако су ова тела успостављена у складу са међународно предузетим обавезама, истраживање је показало да је потребно њихово даље унапређење. Посебно је проблематично независно обављање утврђених надлежности, ради не ретког мешања државних органа, укључујући и недостатак финансијских и људских ресурса за њихово ефикасно функционисање. У овом контексту важно је напоменути да је поступак пред бугарском Комисијом за заштиту од дискриминације бесплатан, а трошкови поступка падају на терет буџета Комисије, што није случај у Србији, с обзиром да свака странка у поступку пред

Повереником сноси своје трошкове, без обзира на исход поступка. Осим тога у појединим земљама приметан је низак ниво сарадње са локалним властима који су важни актери у промоцији једнакости и борби против дискриминације, као и недостатак регионалних канцеларија тела за промоцију једнакости.

Без пријављивања и покретања поступка за заштиту пред надлежним телом за промоцију једнакости и заштиту од дискриминације или пред судовима нема ефикасне заштите од дискриминације. Дискриминисана особа може остварити судску заштиту на два начина: у поступку пред судом када захтева заштиту права које је повређено дискриминаторним поступањем, или у посебној парници која се покреће подношењем антидискриминационе тужбе која може укључити и више тужбених захтева, у складу са законом. Судски поступак за заштиту од дискриминације је хитан и има за последицу доношење правно обавезујућих одлука, што је посебно важно за ефикасну заштиту од дискриминације. Све државе су усвојиле одредбе о пребацивању терета доказивања којима је поједностављен судски поступак јер жртва дискриминације нема обавезу да доказује да се дискриминација догодила, већ само износи чињенице којима ће учинити вероватним за суд да је дошло до дискриминације. У таквим случајевима обавеза терета доказивања пада на супротну страну, односно на лице које је починило дискриминацију или дало упутства за дискриминацију, и које је дужно да докаже да није било дискриминације или повреде принципа једнаког третмана. Иако је уведен из најбоље намере, овај концепт је проблематичан када је у питању његова примена у пракси, а поједине земље имају недостатке и у законском регулисању концепта. Осим тога, пракса примене антидискриминационих закона је показала да покретање и вођење поступака за заштиту од дискриминације није једноставно, нити лако. Жртве, али и сведоци најчешће осећају страх од последица ради покретања или вођења поступка за заштиту од дискриминације, што доводи до одустајања од таквог поступка и тражења заштите, иако је законом забрањено да жртве и други учесници у поступку трепе било какве последице ради пријављивања или учествовања у поступку. Ефикасност судског поступка зависи и од познавања међународних стандарда заштите од дискриминације и обука судија у области недискриминације, које није на задовољавајућем нивоу у земљама које су предмет анализе. Имајући у виду да посебни парнични поступак

има карактер хитног поступка, посебну важност за ефикасан исход судског поступка има поступање у разумном року у случајевима дискриминације. С друге стране, у већини земаља приметан је мали број случајева дискриминације са позитивним исходом, неповерење у институцијама заштите од дискриминације, непрепознавање дискриминације, а проблематичан је и систем санкција у случајевима дискриминације, који захтева утврђивање строжије казне за све злочине из мржње како би се спречило њихово понављање.

На основу горе наведеног можемо закључити да остваривање загарантованих људских права без икакве дискриминације није делотворно у земљама Југоистичне Европе. Да би се то постигло, потребно је да свака држава прати и ефикасно спроводи препоруке и смернице европских институција које су специјализоване за борбу против дискриминације. Права која су загарантована на папиру имају пуни ефекат тек онда када се уживају и остварују у заједници са другима. Зато је потребно да државе, приликом израде свеобухватне антидискриминационе политике и одговарајућег законодавства, утврде механизме, које ће оснажити финансијским и људским ресурсима, стручношћу и ефикасношћу, на националном и регионалном плану, како би се остварила њихова делотворна примена. Свеобухватно антидискриминационо законодавство подразумева уношење одговарајућих одредаба у устав, у кривично, грађанско и управно право, као и у уредбе и прописе. Поред измена и допуна постојећег правног оквира, треба успоставити и ефикасну институционалну структуру за развој, спровођење и праћење спровођења антидискриминационе политике. Антидискриминациона политика и законодавство не би били делотворни уколико не постоје ефикасни правни лекови који ће охрабрити жртве дискриминације да извештавају о дискриминацији и одвратити починиоце од поновног чињења акта дискриминације. Обавеза извештавања о случајевима дискриминације односи се и на државе чланице које су предузеле међународне обавезе у складу са бројним међународним инструментима који штите концепт недискриминације.



## ЛИТЕРАТУРА:

1. Abdikeeva, Alpha, *Measure, Plan, Act: How data collection can support racial equality*, ENAR 2014.
2. Abramson, Bruce, *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child: Article 2: The Right of Non-discrimination*, Leiden-Boston 2008.
3. Arnardóttir, Oddný Mjöll, *Equality and Non-Discrimination Under the European Convention on Human Rights*, Kluwer Law International, Hague 2003.
4. Bajraktarević, Sena, *Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom i propisi Bosne i Hercegovine*, Sarajevo 2011.
5. Bammens, Niels, *The principle of non-discrimination in international and European tax law*, Volume 24, IBFD Doctoral Series, Amsterdam 2012.
6. Barić, Sanja, Vincan, Sanja, „Ustavnopravno načelo jednakosti i pravno uređenje istopolnih zajednica“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 50, 1/2013.
7. Bego, Ingrid, *Gender Equality Policy in the European Union: A Fast Track to Parity for the New Member States*, New York 2015.
8. Begović, Branislav et al., *Promocija jednakosti i prevencija diskriminacije na radu u Crnoj Gori: Pravni okvir*, Unija poslodavaca Crne Gore, Podgorica 2014.
9. Berger, Peter L., *The Sacret Canopy: Elements of a Sociological Theory of Religion*, New York: Doubleday 1967.
10. Bešliagić, Jasmina, „Krivičnopravni pristup zabrani diskriminacije pri zapošljavanju i na radu u Bosni i Hercegovini“, *Pravni vjesnik*, God. 30, br. 2/2014.
11. Biglino, Irene, Golay Christophe, *Academy in Brief No. 2: The Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, Geneva 2013.
12. Bokum, Nicky ten, Bartelings, Paul, *Age Discrimination Law in Europe*, Kluwer Law International, New York 2009.
13. Borić et al., Rada, *Kratak vodič kroz CEDAW Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena*, Vlada RH Ured za ravnopravnost spolova, Zagreb 2014.
14. Branković, Biljana, *Vesti iz budućnosti: Istanbulska konvencija i odgovornost države za borbu protiv nasilja nad ženama. Funkcionisanje opštih servisa - operacionalizacija dužne prilježnosti*, Beograd 2013.
15. Burri, Susanne, Prechal, Sacha, EUROPEAN NETWORK OF LEGAL EXPERTS IN THE FIELD OF GENDER EQUALITY, *EU GENDER EQUALITY LAW*, European Union 2014.
16. Buyse, Antoine, Hamilton, Michael, *Transitional Jurisprudence and the ECHR: Justice, Politics and Rights*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.
17. Carson, Donald Arthur, *The Intolerance of Tolerance*, Cambridge 2012, pp.1-2.
18. Charlesworth, Hilary, *Concept of Equality in International Law*, Grant Huscroft & Paul Rishworth *Litigating Rights*, 2002.
19. Chopin, Isabelle, Germaine, Catharina, *Developing Anti-discrimination Law in Europe: The 28 EU Member States, the Former Yugoslav Republic of*

- Macedonia, Iceland, Liechtenstein, Norway and Turkey compared*, European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, Brussels 2014.
20. Chopin, Isabelle, Germaine-Sahl, Catharina, *Developing Anti-discrimination law in Europe: The 28 EU Member States, the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Iceland, Liechtenstein, Norway and Turkey compared*, European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, Brussels 2013.
  21. Chopin, Isabelle, Germaine-Sahl, Catharina, *European Anti-Discrimination-Law Review*, The European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field, Issue 18, European Union 2014.
  22. Claude, Richard Pierre, Weston, Burns H., *Human Rights in the World Community: Issues and Action*, University of Pennsylvania Press, 2006.
  23. Craig, Ronald L., *Systemic Discrimination in Employment and the Promotion of Ethnic Equality*, Leiden-Boston 2007.
  24. Crnić et al., Ivica, *Primjena antidiskriminacijskog zakonodavstva u praksi*, Centar za mirovne studije, Zagreb 2011.
  25. Donnelly, Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, New York, 2013.
  26. Đukanović, Petar et al., *Ravnopravnost – regulativa i realnost u Crnoj Gori*, Koalicija za ravnopravnost KORAK, Podgorica 2013.
  27. Đuliman, Enver, Karlsen, Gunnar M., *Uvod u ljudska prava*, Sarajevo 2003.
  28. Ebert Stiftung, Friedrich, *Policy Paper: Socijalna marginalizacija u Bosni i Hercegovini*, Banja Luka 2009.
  29. Eide, Asbjørn, Opsahl, Tørkel, „Equality and None- Discrimination“, written communication presented in Proceedings of the 7th International Colloquy on the European Convention on Human Rights, Copenhagen, Oslo, Lund, 1990.
  30. F. J. Doebbler, Curtis, *The Principle of Non-Discrimination in International Law*, Washington 2007.
  31. Fredman, Sandra, *Discrimination and Human Rights: The Case of Racism*, Oxford University Press, New York 2001.
  32. Fredman, Sandra, *Discrimination Law*, Oxford 2011<sup>2</sup>.
  33. Fredman, Sandra, *Discrimination Law*, Oxford University Press Publishing House, Oxford, 2001.
  34. Gajin, Saša, *Ljudska prava: Pravno – sistemski okvir*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, Beograd 2012<sup>2</sup>.
  35. Grell, Ole Peter, Scribner, Bob, *Tolerance and Intolerance in the European Reformation*, Cambridge University Press, Cambridge 1996.
  36. Grgić, Andrea et al., *Vodič uz zakon o suzbijanju diskriminacije*, Zagreb 2009.
  37. Gynther, Päivi, *Beyond Systemic Discrimination: Educational Rights, Skills Acquisition and the Cas of Roma*, Leiden-Boston 2007.
  38. Hall, Byron C., „The Presumption of Basic Human Equality,“ *Lincoln Review*, Volume 10, Number 4, 1992.
  39. Hanušić, Adrijana, *Ombudsmen u sistemu zaštite od diskriminacije u BiH*, Analiza situacije i karakteristični problemi, Analitika - Centar za društvena istraživanja, Sarajevo 2012.
  40. Howard, Erica, „The case for a considered hierarchy of discrimination grounds in EU law“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 13 (4).
  41. Humphrey, John Peters, *The Implementation of International Human Rights Law*, 24 New York Law School Law Review, 1978.

42. Ilić et al., Željko, *Civilno društvo protiv diskriminacije*, Beograd 2009.
43. Ivandić Ninković, Snježana, Puljić, Božana, *Zločin iz mržnje u Bosni i Hercegovini: Brošura za građanke i građane*, Civil Rights Defenders, Asocijacija za demokratske inicijative, Sarajevo 2014.
44. Ivānuš, Cătălina-Adriana, „Prohibition of gender discrimination in some international regulations“, *AGORA International Journal of Juridical Sciences*, No. 1, 2014.
45. Kerčević, Srđan, *Pozitivna diskriminacija - Grad Rijeka*, 2008.
46. Kernohan, Andrew, *Liberalism, Equality, and Cultural Oppression*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
47. Kosanović, Mirna, Gajin, Saša, Milenković, Dejan, *Zabrana diskriminacije u Srbiji i ranjive društvene grupe*, Beograd 2010.
48. Krizsan, Andrea, Hege Skjeie, Judith Squires, *Institutionalizing Intersectionality: The Changing Nature of European Equality Regimes*, Palgrave Macmillan, New York 2012.
49. Kušan, Lovorka, European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, *Country Report Non-discrimination: Croatia 2015*, Bruxelles 2015.
50. Kushner, Tony, Lunn, Kenneth, *Traditions of Intolerance: Historical Perspectives on Fascism and Race discourse in Britain*, Manchester University Press, New York 1989.
51. Lansdown, Gerison, *See Me, Hear Me: A guide to using the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities to promote the rights of children*, London 2009.
52. Lopandić, Duško, Kronja, Jasminka, Regionalne inicijative i multilateralna saradnja na Balkanu, Beograd 2010.
53. Marin, Adrian et al., *Discrimination of Roma Communities Romania National Report*, Workstream 1 Report NET KARD Project, 2012.
54. McCrudden, Christopher, Prechal, Sacha, *The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe: A practical approach*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2009.
55. Mesić, Milan, „Kontroverzije oko afirmativne akcije“, *Migracijske i etničke teme*, Vol. 21 No. 3, 2005.
56. Meškić, Zlatan, Stefan Pürner, *Praktični uvod u evropske standarde protiv diskriminacije*, IRZ, Beograd 2013.
57. Milenković, Dejan, *Vodič kroz Zakon o zabrani diskriminacije*, Helsinški odbor za ljudska prava, Beograd, 2010.
58. Mjöll Arnardóttir, Oddný, *Non-discrimination Under Article 14 ECHR: the Burden of Proof*, Scandinavian Studies In Law 1999-2012.
59. Mlinarević, Gordana, Lalović, Anđela, *Ekonomska i socijalna prava u Bosni i Hercegovini*, izvještaj, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Fondacija Heinrich Böll, Ured u Sarajevu, Sarajevo 2010.
60. Murdoch, Jim, Roche, Ralph, *The European Convention on Human Rights and Policing: A handbook for police officers and other law enforcement officials*, Council of Europe, Strasbourg 2013.
61. Nicoletti, Michele, *High - Level Conference on the European Social Charter*, General Report, Turin 2014.

62. Nieuwenhuis, Jan, „From equality of opportunity to equality of treatment as a value-based concern in education“, *Perspectives in Education*, Volume 22(3), 2004.
63. Nikolić, Srđan, O Rusoovoj radikalnosti: sloboda, jednakost, događaj politike, *Filozofija i društvo*, XXIII (3), 2012.
64. Noël, Lise, *Intolerance: A General Survey*, McGill-Queen's University Press, 1994.
65. O’Nions, Helen, *Minority Rights Protection in International Law: The Roma of Europe*, Research in migration and ethnic relations series, Ashgate Publishing Company, Burlington 2007.
66. Parekh, Bhikhu, *Rethinking Multiculturalism: Cultural Diversity and Political Theory*, Harvard University Press Cambridge, Massachusetts 2000.
67. Petković, Brankica, Kodovšek, Neža, *O diskriminaciji – priručnik za novinarke i novinare*, Sarajevo 2011.
68. Petrušić, Nevena et al., *Primena antidiskriminacionog zakonodavstva i krivičnopravna zaštita: studija slučaja, praksa i preporuke*, British Embassy Belgrade, Beograd 2012.
69. Petrušić, Nevena, Beker, Kosana, *Praktikum za zaštitu od diskriminacije*, Beograd 2012.
70. Petrušić, Nevena, Beker, Kosana, *Šta je diskriminacija i kako se od nje zaštititi?: jednostavna verzija Praktikuma za zaštitu od diskriminacije*, Beograd 2012.
71. Pojman, Louis P., Westmoreland, Robert, *Equality*, Oxford University Press, New York, 1997.
72. Pusca, Anca, *European Union: Challenges and Promises of a New Enlargement*, International Debate Education Association, New York-Amsterdam 2004.
73. Ricoeur, Paul, *Tolerance Between Intolerance and the Intolerable*, Oxford 1996.
74. Robertson, Arthur, *Human Rights and the World*, Manchester University Press, Manchester 1972.
75. Rodin, Siniša, *Dokazivanje diskriminacije i teret dokazivanja u pravu Europske unije*, Opatija Inter University Centre of Excellence, Working paper, WP H 2/2009.
76. Roriv, Izabel, *Dokazivanje slučajeva diskriminacije: Uloga situacionog testiranja*, Center for Equal Rights and Migration Policy Group, Regionalni centar za manjine, Beograd 2009.
77. Sanders, Douglas, *Human Rights and Sexual Orientation in International Law*, Faculty of Law, University of British Columbia, 2001.
78. Schiek, Dagmar, Anna Lawson, *European Union Non-Discrimination Law and Intersectionality: Investigating the Triangle of Racial, Gender and Disability Discrimination*, Ashgate, Farnham 2011.
79. Schutter, Oliver de, *The Prohibition of Discrimination under European Human Rights Law: Relevance for the EU non-discrimination directives - an update*, European Network of Legal Experts in the non-discrimination field, European Commission Directorate-General for Justice, Luxembourg 2011.
80. Sen, Amartya, *Identitet i nasilje: Iluzija sudbine*, Zagreb 2007.
81. Šijaković, Ivan, *Sociologija: Uvod u razumevanje globalnog društva*, Banja Luka 2008.
82. Simon, Patrick, „Ethnic” statistics and data protection in the Council of Europe countries, Strasbourg 2007.

83. Simon, Patrick, *French National Identity And Integration: Who Belongs To The National Community?*, Institut national d'étude démographique (INED), Washington 2012.
84. Šimonović Einwalter, Tena, Petričušić, Antonija, *Priručnik o ljudskim pravima s naglaskom na zaštitu prava nacionalnih manjina: priručnik za sudionike i sudionice treninga o mehanizmima zaštite ljudskih prava s naglaskom na zaštiti prava nacionalnih manjina*, Centar za mirovne studije, Zagreb 2013.
85. Smith, Nicholas Mark, *Basic Equality and Discrimination: Reconciling Theory and Law*, Ashgate Publishing Company, Burlington 2011.
86. Snellman, Alexandra, *Social Hierarchies, Prejudice, and Discrimination: Digital Comprehensive Summaries of Uppsala Dissertations from the Faculty of Social Sciences 32*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala 2007.
87. Stanković Pejnović, Vesna, „Sloboda, liberalizam i multikulturalizam,“ *Filozofija i društvo*, 2/2011.
88. Stroumsa, Guy G., *Tolerance and Intolerance in Early Judaism and Christianity*, Cambridge University Press, Cambridge 1998.
89. Sweet, William, *Philosophical Theory and the Universal Declaration of Human Rights*, University of Ottawa Press, 2003.
90. Symonides, Janusz, Volodin, Vladimir, *Human Rights of Women: A Collection of International and Regional Normative Instruments*, UNESCO, Paris 1999.
91. Tanchev, Evgeni, Belov, Martin, Ionescu, Cristian, *Constitutional Law of 2 EU Member States: Bulgaria and Romania: the 2007 Enlargement*, Kluwer 2008.
92. Tanlak, Pinar, *TURKEY EU RELATIONS IN THE POST HELSINKI PHASE AND THE EU HARMONISATION LAWS ADOPTED BY THE TURKISH GRAND NATIONAL ASSEMBLY IN AUGUST 2002*, Sussex European Institute, 2002.
93. Tobler, Christa, *Equality and Non-Discrimination under the ECHR and EU Law: A Comparison Focusing on Discrimination against LGBTI Persons*, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 2014.
94. Tobler, Christa, *Indirect Discrimination: A Case Study Into the Development of the Legal Concept of Indirect Discrimination under EC Law*, Intersentia, Antwerpen-Oxford 2005.
95. Tobler, Christa, *The Lisbon Treaty*, Europa Institute of Leiden University, Law Faculty The Netherlands, 2008.
96. Topić, Boris, Predmet Queer Festival: Sloboda okupljanja i zabrana diskriminacije, Komentar, Analitika.
97. Triandafyllidou, Anna, *Addressing Cultural, Ethnic & Religious Diversity Challenges in Europe, A Comparative Overview of 15 European Countries*, ACCEPT PLURALISM Working Paper 2/2011, European University Institute, 2011.
98. Uccellari, Paola, „Multiple discrimination: How law can reflect reality“, *The Equal Rights Review*, Vol. One (2008).
99. Vandenhoe, Wouter, *Non-discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, Intersentia, Antwerpen-Oxford 2005.
100. Vasiljević, Snježana, Balen, Braslav, „Zakon o suzbijanju diskriminacije u svjetlu evropskog prava: sadržaj i sankcije“, *Policija i Sigurnost*, Zagreb, 2/2009.

101. Vehabović, Faris, Izmirlija, Midhat, Kadribašić, Adnan, *Komentar Zakona o zabrani diskriminacije sa objašnjenjima i pregledom prakse u uporednom pravu*, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo 2010.
102. Vesnic-Alujevic, Lucia, *European Integration of Western Balkans: From Reconciliation to European Future*, Brussels 2012.
103. Vos, Marc De, *Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, Brussels 2007.
104. Vukčević, Ilija, *Zaštita od diskriminacije u praksi Ustavnog suda Crne Gore: Uporedna analiza sa praksom Evropskog suda za ljudska prava i Suda pravde Evropske unije*, Podgorica 2014.
105. Wesson, Murray, „Discrimination Law and Social Rights: Intersections and Possibilities“, *JURIDICA INTERNATIONAL*, XIII/2007.
106. Westen, Peter, *Speaking of Equality: An Analysis of the Rhetorical Force of Equality in Moral and Legal Discourse*, Princeton University Press, Princeton 1990.
107. White, Stuart, *Equality*, Polity Press, Cambridge 2007.
108. Willmore, Larry, *Discrimination*, Extract from the Report on the World Social Situation 1997, Chapter VIII, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York 2001.
109. Zick, Andreas, Küpper, Beate, Hövermann, Andreas, *Intolerance, Prejudice and Discrimination: A European Report, Friedrich-Ebert-Stiftung*, Berlin 2011.
110. Галева, Јорданка и др., Охридски рамковен договор: студии на случај, Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), Скопје 2011.
111. Joksić, Ivan, „Krivičnopravna zaštita od diskriminacije u Srbiji“, *Гласник Адвокатске коморе Војводине, Часопис за правну теорију и праксу*, LXXXIII-6/2011.
112. Кржаловски, Александар et al., *Дискриминација по основ на етничка припадност*, Скопје 2010.
113. Miletić, Antun, *Koncentracioni logor Jasenovac 1941-1945.*, knjiga I, Narodna knjiga Beograd, Spomen- područje Jasenovac.
114. Петрушић, Невена, Повереник за заштиту равноправности, *Приручник за борбу против дискриминације на раду: (меѓународни стандарди, национално законодавство, судска пракса)*, Београд 2012.
115. Рончевић, Данило, *Дискриминација у запошљавању*, Београд 2006.
116. Трифковић, Милијана, Миковић, Јасмина, Станковић, Ивана, *Једнаке шанске за боље могућности, Јачање Рома и Ромкиња у борби против дискриминације*, Повереник за заштиту равноправности.
117. Фрчкоски, Љубомир Данаилов, *Меѓународно право за правата на човекот*, Магор, Скопје 2005.

#### ПУБЛИКАЦИЈЕ:

118. Amnesty International, *Human rights for human dignity: A primer on economic, social and cultural rights*, London 2014.

119. Amnesty International, *Human rights for human dignity: A primer on economic, social and cultural rights*, London 2005.
120. Beogradski centar za ljudska prava, *Ljudska prava u Srbiji 2013*, Beograd 2014.
121. Centar za razvoj civilnog društva, *Ka većoj otvorenosti zakonodavnih procesa u zemljama Zapadnog Balkana*, Zrenjanin 2013.
122. Council of Europe, *Combating discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity, Council of Europe standards*, Council of Europe 2011.
123. Council of Europe, *Human rights in Europe: no grounds for complacency*, Viewpoints by Thomas Hammarberg, Council of Europe Commissioner for Human Rights, Strasbourg 2011.
124. Council of Europe, *Protection against discrimination on grounds of sexual orientation, gender identity and sex characteristics in the EU*, Comparative legal analysis, Update 2015, Luxembourg 2015.
125. ECRI, *Combating racism and intolerance: An Introduction to the work of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)*, Council of Europe.
126. European Commission, *European Anti-discrimination Law Review: The European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field*, No. 19-2014.
127. European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, *Report on measures to combat discrimination, Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, Country Report 2013, Romania, Utrecht-Brussels 2014-
128. European Union Agency for Fundamental Rights, *Handbook on European non-discrimination law*, Council of Europe, Strasbourg 2010.
129. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, *Violence against women: an EU-wide survey*, Main results, Luxembourg 2014.
130. FRA, *EU LGBT survey: European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey*, Luxembourg 2014.
131. FRA, *Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare*, Luxembourg 2013.
132. ICVA, *Kako se zaštititi od diskriminacije? Primjena Zakona o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini*, Tuzla - Sarajevo, 2010.
133. Interights, *Zabrana diskriminacije prema Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima (član 14)*, priručnik za pravnike, Institut Otvoreno društvo, 2006.
134. KPMG, *Usvojene izmene i dopune Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom*, Poreske vesti april 2013.
135. Mreža parlamentaraca „Žene oslobođene nasilja“, *BEZ STRAHA BEZ HACIJA*, Priručnik za parlamentarce, Konvencija Vijeća Evrope o prevenciji i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Konvencija iz Istanbula) CETS br. 210, Sarajevo 2012.
136. Nacional Council for Combating Discrimination, *Preventing and Combating All Forms of Discrimination*, 2006 OSCE Human Dimension Implementation Meeting (02-13 October 2006), Warsaw 2006.
137. *Non-Discrimination in International Law: A Handbook for practitioners*, Interights, London 2011.

138. OEBS, *Ljubljanske smernice za integraciju raznolikih društava*, Hag 2012.
139. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, International Bar Association, *Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers*, United Nations, New York-Geneva 2003.
140. Pokrajinski ombudsman, *Žene i diskriminacija*, Novi Sad 2012.
141. Savet Evrope, *Bela knjiga o interkulturalnom dijalogu: Živimo zajedno jednaki u dostojanstvu*, Strazbur 2008.
142. Savet Evrope, Kancelarija Saveta Evrope u Beogradu, *Živeti zajedno: Različitosti i slobode u Evropi 21. veka*, Beograd 2011.
143. The Norwegian Centre for Human Rights, *Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law*, LI Weiwei 2004.
144. UNDP, *Zajednički program i budžetski okvir Ujedinjenih nacija za Bosnu i Hercegovinu 2015-2019: Okvir razvojne pomoći Ujedinjenih nacija*, 2015.
145. Vaša prava BiH, *Analiza o pravnom položaju i pristupu pravdi žena u Bosni i hercegovini*, Jačanje sudskog i administrativnog odgovora za zaštitu prava i sloboda žena u BiH, Sarajevo 2015.
146. Библиотека Народне скупштине Републике Србије, *Институције надлежне за заштиту људских права у Републици Хрватској*, Београд 2013.
147. Државен завод за статистика на Република Македонија, *Попис на населението, домаќинствата и становите во Република Македонија 2002*, Скопје 2005.
148. Институт за меѓународну политику и привреду, *Европско законодавство*, Година XIV, бр. 52-53, Београд 2015.
149. Институт за меѓународну политику и привреду, *Европско законодавство*, Година XIII, бр. 49-50, Београд 2014.
150. Македонско здружение на млади правници, *Анализа за стратешко водење на предмети во судска постапка од областа на дискриминацијата*, Скопје 2014.
151. Повереник за заштиту равноправности, *Стратегија развоја институције Повереника за заштиту равноправности*, Београд 2012.
152. Повереник за заштиту равноправности, *Судска граѓанскоправна заштита од дискриминације*, Београд 2012.
153. *Поделба на власта и спроведување на Охридскиот рамковен договор*, Фондација Фридрих Еберт, Скопје 2008.
154. Центар за правни истражувања и анализи, *Анализа на механизмите за спречување и заштита од дискриминација во Република Македонија*, Скопје 2012.

#### **ИЗВЕШТАЈИ, ЗАКЉУЧЦИ, ИНФОРМАЦИЈЕ:**

155. Amnesty International, *Amnesty International Report 2014/15, The State of the World's Human Rights*, 2015.
156. Amnesty International, *Annual Report: Bulgaria* 2013.



157. APPLICATION OF THE CONVENTION ON THE PREVENTION AND PUNISHMENT OF THE CRIME OF GENOCIDE, (CROATIA v. SERBIA).
158. Article 29 Data Protection Working Party, Opinion 4/2007 on the concept of personal data.
159. Commissioner for Human Rights, BULGARIA, VISIT REPORT, Strasbourg 2015.
160. Commissioner for Human Rights, CommHR/NS/sf 054-2015, Strasbourg 2015.
161. Commissioner for Human Rights, REPORT BY NILS MUIŽNIEKS COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS OF THE COUNCIL OF EUROPE FOLLOWING HIS VISIT TO BULGARIA FROM 9 TO 11 FEBRUARY 2015, Strasbourg 2015.
162. Commissioner for Human Rights, REPORT BY NILS MUIŽNIEKS COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS OF THE COUNCIL OF EUROPE FOLLOWING HIS VISIT TO ROMANIA FROM 31 MARCH TO 4 APRIL 2014, Strasbourg 2014.
163. Commissioner for Human Rights, *Report by Nils Mužnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Serbia from 16 to 20 March 2015*, Strasbourg 2015.
164. Commissioner for Human Rights, REPORT ON VISIT TO ROMANIA, Strasbourg 2014.
165. Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Explanatory report.
166. Council of Europe, „The Strasbourg Declaration on Roma”, Council of Europe High Level Meeting on Roma Strasbourg, 20 October 2010, CM(2010)133 final 20 October 2010.
167. Council of Europe, 7TH COUNCIL OF EUROPE CONFERENCE OF MINISTERS RESPONSIBLE FOR EQUALITY BETWEEN WOMEN AND MEN, *RESOLUTION “BRIDGING THE GAP BETWEEN DE JURE AND DE FACTO EQUALITY TO ACHIEVE REAL GENDER EQUALITY*, Strasbourg 2010.
168. Council of Europe, ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, *Third Opinion on Serbia adopted on 28 November 2013*, ACFC/OP/III(2013)006, Strasbourg 2014.
169. Council of Europe, ADVISORY COMMITTEE ON THE FRAMEWORK CONVENTION FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES, *Second Opinion on Montenegro adopted on 19 June 2013*, ACFC/OP/II(2013)002, Strasbourg 2014.
170. Council of Europe, COUNCIL OF EUROPE GENDER EQUALITY STRATEGY 2014-2017.
171. Council of Europe, ECRI Secretariat Directorate General II – Democracy, *ANNUAL REPORT ON ECRI'S ACTIVITIES covering the period from 1 January to 31 December*, CRI(2014)32, Strasbourg 2014.
172. Council of Europe, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Ninth activity report covering the period from 1 June 2012 to 31 May 2014*, Strasbourg 2014.

173. Court of Justice of the European Union, *The Court of Justice delivers its opinion on the draft agreement on the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and identifies problems with regard to its compatibility with EU law*, Opinion 2/13, Press Release No 180/14, Luxembourg 2014.
174. Council of Europe, *Non-discrimination as guaranteed by the European Social Charter*, OSCE Human Dimension Implementation Meeting 2009, Warsaw 2009.
175. Crickley, Anastasia, Hofmann, Rainer, Стручни извештај о стању мањинских права у Републици Србији, 24. септембар 2015.
176. ECRI, *Annual Report on ECRI's Activities covering the period from 1 January to 31 December 2010*, Strasbourg 2011.
177. ECRI Conclusions on the Implementation of the Recommendations in Respect of Serbia Subject to Interim Follow-up, adopted on 19 March 2014.
178. ECRI, ECRI CONCLUSIONS ON THE IMPLEMENTATION OF THE RECOMMENDATIONS IN RESPECT OF CROATIA SUBJECT TO INTERIM FOLLOW-UP, Strasbourg 2015.
179. ECRI, ECRI REPORT ON BULGARIA (fifth monitoring cycle), Strasbourg 2014.
180. ECRI, REPORT ON CROATIA (fourth monitoring cycle), Strasbourg 2012.
181. ECRI, REPORT ON ROMANIA (fourth monitoring cycle), Strasbourg 2014.
182. ECRI, REPORT ON SERBIA (fourth monitoring cycle), Strasbourg 2011.
183. ENAR, *Racism and discrimination in employment in Europe*, ENAR Shadow Report 2012-2013, Brussels 2014.
184. European Commission, *Bosnia and Herzegovina Progress Report*, 2014.
185. European Commission, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, BOSNIA AND HERZEGOVINA 2015 REPORT, Brussels 2015.
186. European Commission, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, BOSNIA AND HERZEGOVINA 2014 PROGRESS REPORT, Brussels 2014.
187. EUROPEAN COMMISSION, COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, *Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration Strategies*, Brussels 2014.
188. European Commission, *Report on equality between women and men 2014*, Justice and Consumers, 2014.
189. European Commission, *Strategy for equality between women and men – 2010–2015*, 2010.
190. Human Rights and Equal Opportunity Commission, *Multiculturalism*, A position paper by the Acting Race Discrimination Commissioner\*, Sydney 2000.
191. Human Rights Watch Submission to the United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities regarding Croatia, 2015.

192. Human Rights Watch, World Report 2015
193. Inicijativa za monitoring evropskih integracija BiH, Alternativni izveštaj o napretku 2015: politički kriteriji, Human Rights Papers, Paper 13, Sarajevo 2015.
194. Joint Report on the application of Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin ('Racial Equality Directive') and of Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation ('Employment Equality Directive'), Brussels 2014.
195. KUŠAN, LOVORKA, REPORT ON MEASURES TO COMBAT DISCRIMINATION Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC COUNTRY REPORT 2013 CROATIA, European Network of Legal Experts in the Non-discrimination Field, Utrecht-Brussels 2014.
196. Opšti komentari Komiteta za ljudska prava, Opšti komentar br. 18 – Zabrana diskriminacije.
197. Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation, COM(2008) 426 final, 02.07.2008.
198. Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 177), Explanatory Report.
199. Protocol No. 15 amending the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (CETS No. 213), Explanatory Report.
200. Protocol No. 16 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, (CETS No. 214), Explanatory Report.
201. Pučki pravobranitelj, *Izješće pučke prvobraniteljice za 2014.godinu*, Zagreb 2015.
202. Report by Nils Muižnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Montenegro from 17 to 20 March 2014, Strasbourg 2014.
203. Report by Nils Mužnieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Serbia from 16 to 20 March 2015.
204. Resolution CM/ResChS(2010)1 Collective complaint No. 46/2007, The European Roma Rights Centre (ERRC) against Bulgaria, 31 March 2010.
205. Resolution CM/ResCMN(2015)8 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Serbia, adopted by the Committee of Ministers on 1 July 2015 at the 1232nd meeting of the Ministers' Deputies.
206. Special Eurobarometer 428, GENDER EQUALITY REPORT, March 2015.
207. U.N. Doc. CCPR/CO/83/KEN, Concluding observations of the Human Rights Committee (2005).
208. U.S. Department of State, Macedonia 2013 Human Rights Report.
209. UNDP, *Human Development Report: Cultural Liberty in Today's Diverse World*, New York 2004.
210. United Nations, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Croatia, 2015.

211. Vlada Republike Srpske, INFORMACIJA O OSTVARIVANJU PRAVA IZBJEGLICA, RASELJENIH LICA I POVRATNIKA, Banja Luka 2012.
212. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore, *Izveštaj o radu za 2014. godinu*, Podgorica 2015.
213. Европска комисија, *Извештај за Република Македонија 2015*, Стразбур 2015.
214. Европска комисија, *Извештај о напретку Србије 2015*, Брисел 2015, стр. 3.
215. Заштитник грађана, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2014. годину*, Београд 2015.
216. Извештај Венецијанске комисије из 2006. године о мањинским правима недржављана.
217. Извештај ЕКРИ о Србији (четврти циклус мониторинга), Стразбур 2011.
218. Институција омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине, *Годишњи извештај о резултатима активности институције Омбудсмана за људска права БиХ за 2014. годину*, Бања Лука 2015.
219. Народен правобранител на Република Македонија, *Годишен извештај за степенот на обезбедувањето, почитување, унапредување и заштита на човековите слободи и права 2014*, Скопје 2015.
220. Повереник за заштиту равноправности, *Редовни годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2013. годину*, Београд 2014.
221. Повереник за заштиту равноправности, *Редовни годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2014. годину*, Београд 2015.
222. Савет Европе, Резолуција *CM/ResCMN(2012)13* о спровођењу Оквирне конвенције за заштиту националних мањина у Републици Македонији.

#### ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ:

223. About the Istanbul Convention. Доступно на: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/about\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/about_en.asp).
224. A humanist discussion of discrimination and prejudice. Доступно на: [http://www.humanismforschools.org.uk/pdfs/Discrimination%20and%20Prejudice%20\(final\).pdf](http://www.humanismforschools.org.uk/pdfs/Discrimination%20and%20Prejudice%20(final).pdf).
225. Aljazeera, Nestaju li doista Srbi u Hrvatskoj? Доступно на: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/nestaju-li-doista-srbi-u-hrvatskoj>.
226. Aljazeera, Hrvatska ima novi Zakon o radu. Доступно на: <http://balkans.aljazeera.net/vijesti/hrvatska-ima-novi-zakon-o-radu>.
227. Amnesty International, Discrimination. Доступно на: <https://www.amnesty.org/en/what-we-do/discrimination/>.
228. Amnesty International, Macedonian Human Rights. Доступно на: <http://www.amnestyusa.org/our-work/countries/europe/macedonia>.
229. B92, Ukinuta ćirilica u Vukovaru. Доступно на: [http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=08&dd=17&nav\\_cat\\_egory=167&nav\\_id=1028084](http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2015&mm=08&dd=17&nav_cat_egory=167&nav_id=1028084).

230. BALKAN TRANSITIONAL JUSTICE, Serb Minority Rights Scripted Out in Croatia. Доступно на: <http://www.balkaninsight.com/en/article/serb-minority-rights-scripted-out-in-croatia-09-02-2015>.
231. Beta, EurActivrs, Romi najdiskriminisaniji u Srbiji. Доступно на: <http://www.euractiv.rs/ljudska-prava/7119-romi-su-najdiskriminisaniji-u-srbiji->
232. Carnegie Moscow Center, For Ukraine, Moldova, and Georgia Free Trade with Europe and Russia Is Possible, <http://carnegie.ru/eurasiaoutlook/?fa=56074>.
233. CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION (2000/C 364/01).
234. Civil Rights Defenders, Human Rights in Albania. Доступно на: <https://www.civilrightsdefenders.org/country-reports/human-rights-in-albania/>.
235. Civil Rights Defenders, Western Balkans. Доступно на: <https://www.civilrightsdefenders.org/region/western-balkans/>.
236. CNCD, CE SE INTAMPLA DUPA DEPUNEREA PETITIEI? Доступно на: [http://www.cncd.org.ro/new/dupa\\_depunere/](http://www.cncd.org.ro/new/dupa_depunere/).
237. CNCD, CE TREBUIE SA CONTINA O PETITIE? Доступно на: [http://www.cncd.org.ro/new/o\\_petitie/](http://www.cncd.org.ro/new/o_petitie/).
238. Commissioner for Equal Opportunity, What is substantive equality-addressing and preventing systematic discrimination in service delivery. Доступно на: <http://www.eoc.wa.gov.au/substantive-equality/resources>.
239. CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON EUROPEAN UNION. Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN>.
240. CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION. Доступно на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.
241. Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Istanbul Convention), Historical background. Доступно на: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/background\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/background_en.asp).
242. Council of Europe, Committee of Ministers, Resolution Res (2002)8 on the statute of the European Commission against Racism and Intolerance. Доступно на: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/About/Res\(2002\)8%20amended%20-%20Statute%20ECRI%20-%20revised%20February%202014.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/About/Res(2002)8%20amended%20-%20Statute%20ECRI%20-%20revised%20February%202014.pdf).
243. Council of Europe, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Summary. Доступно на: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Summaries/Html/005.htm>.
244. Council of Europe, The concept of intercultural dialogue. Доступно на: [http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/concept\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dg4/intercultural/concept_EN.asp).
245. Council of Europe, Directorate of Communication, Fresh start for Europe in Turin: High-level conference on the European Social Charter as a tool for employment and social inclusion. Доступно на: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2219713&Site=DC&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE>.

246. Council of Europe, FCNM Factsheet. Доступно на: <http://www.coe.int/en/web/minorities/fcnm-factsheet>.
247. Council of Europe, Steering Committee for Equality between Women and Men (CDEG). Доступно на: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/04cdeg/index\\_EN.asp](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/04cdeg/index_EN.asp).
248. Da se ne zaboravi – Hrvastko etničko čišćenje 1990-1995, Zločin bez kazne Olujom do NDH. Доступно на: [http://www.krajinaforce.com/dokumenti/da\\_se\\_ne\\_zaboravi\\_hrvatsko\\_etnicko\\_ciscenje\\_krajine.pdf](http://www.krajinaforce.com/dokumenti/da_se_ne_zaboravi_hrvatsko_etnicko_ciscenje_krajine.pdf).
249. Dalibor Tanić, Inicijativa za monitoring evropskih integracija. Kome je od koristi novi Zakon o radu: Poslodavci u boljem položaju od radnika? Доступно на: <http://eu-monitoring.ba/kome-je-od-koristi-novi-zakon-o-radu-poslodavci-u-boljem-polozaju-od-radnika/>.
250. Definition for Diversity. Доступно на: <http://www.qcc.cuny.edu/diversity/definition.html>.
251. Dimitrov, Venelin *et al.*, *UPDATE: The Bulgarian Legal System and Legal Research*, Hauser Global Law School Program, New York. Доступно на: [http://www.nyulawglobal.org/globalex/Bulgaria1.html#\\_1\\_Introduction](http://www.nyulawglobal.org/globalex/Bulgaria1.html#_1_Introduction).
252. Directorate General of Democracy Equality Department, Equality between women and men. Доступно на: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/02factsheets/FactSheet%20Gender%20equality%20A4%20en.pdf>.
253. ECRI, Country Monitoring Work, Information document on the fifth monitoring cycle of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). Доступно на: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Information%20document%20fifth%20monitoring%20cycle\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Information%20document%20fifth%20monitoring%20cycle_en.pdf).
254. ECRI, Equality Data collection. Доступно на: [www.coe.int/ecri](http://www.coe.int/ecri).
255. EIGE, Study on gender training in the European Union: mapping, research and stakeholders' engagement (2012–13), Romania. Доступно на: [http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/study\\_on\\_gender\\_training\\_in\\_the\\_eu\\_mapping\\_research\\_and\\_stakeholders\\_engagement\\_romania-country\\_profile.pdf](http://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/study_on_gender_training_in_the_eu_mapping_research_and_stakeholders_engagement_romania-country_profile.pdf).
256. Ellis, Evelyn, The Concept of Equality under EU Law and the ECHR: On the way to EU Accession. Доступно на: [http://www.era-comm.eu/oldoku/SNLLaw/01\\_Overview/2012\\_09\\_Ellis\\_EN.pdf](http://www.era-comm.eu/oldoku/SNLLaw/01_Overview/2012_09_Ellis_EN.pdf), 31. јануар 2016.
257. Equinet, Commission for Protection against Discrimination – Bulgaria (latest update on 12 June 2012). Доступно на: <http://www.equineteurope.org/>.
258. Equinet, Nacional Council for Combaiting Discrimination – Romania. Доступно на: <http://www.equineteurope.org/>.
259. Equinet, Office of the Ombudsman – Croatia. Доступно на: <http://www.equineteurope.org/>.
260. ERRC, Written Comments by the European Roma Rights Centre Concerning Bulgaria: For Consideration by the European Commission on the Transposition and Application of the Race Directive and on the Legal Issues Relevant to Roma Integration. Доступно на:

- <http://www.errc.org/cms/upload/file/bulgaria-red-written-comments-5-april-2013.pdf>.
261. European Commission, European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, News Report. Доступно на: [http://www.equalitylaw.eu/index.php?option=com\\_edocman&task=document.viewdoc&id=2959&Itemid=295](http://www.equalitylaw.eu/index.php?option=com_edocman&task=document.viewdoc&id=2959&Itemid=295).
262. European Commission, Justice, Gender equality in the European Union. Доступно на: [http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/brochure\\_equality\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/brochure_equality_en.pdf).
263. European Commission, Western Balkans, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/western-balkans/>.
264. European Committee of Social Rights, The relevant case law of the European Committee of Social Rights. Доступно на: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/children/Relevant%20case-law%20of%20the%20European%20Committee%20of%20Social%20Rights.pdf>.
265. European Communities, Office for Official Publications of the European Communities, *TREATY OF AMSTERDAM AMENDING THE TREATY ON EUROPEAN UNION, THE TREATIES ESTABLISHING THE EUROPEAN COMMUNITIES AND CERTAIN RELATED ACTS*, 2 October 1997, Luxembourg 1997. Доступно на: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.
266. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, 2015. Доступно на: [http://www.equalitylaw.eu/index.php?option=com\\_edocman&task=document.viewdoc&id=2756&Itemid=295](http://www.equalitylaw.eu/index.php?option=com_edocman&task=document.viewdoc&id=2756&Itemid=295).
267. Evropska socijalna povelja, Instrument Saveta Evrope za zaštitu ljudskih prava. Доступно на: <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Presentation/CharterGlance/Serb.pdf>.
268. FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, Nasilje nad ženama: istraživanje provedeno diljem Europske unije. Доступно на: [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet\\_hr.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-factsheet_hr.pdf).
269. FRA, LGBT. Доступно на: <http://fra.europa.eu/en/theme/lgbt>.
270. Freedom House, Freedom in the World 2015, Croatia. Доступно на: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/croatia>.
271. Gísladóttir, Ingibjörg, UN Women ECA Regional Director, Celebrating the Entry into Force of the Istanbul Convention, Rome 2014. Доступно на: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/Seminars/Rome2014/Speeches/UNWOMEN\\_IG\\_Speech.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/Seminars/Rome2014/Speeches/UNWOMEN_IG_Speech.pdf).
272. Goldston, James A., The Strasbourg Court's Finding of Race Discrimination in *Nachova v. Bulgaria*: the Consequences for Spain, Open Society Justice Initiative. Доступно на: [http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/discrimination\\_20040417.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/discrimination_20040417.pdf), 02. март 2015.
273. Habermas, Jürgen, Intolerance and discrimination. Доступно на: <http://www.bioeticanet.info/habermas/HABintolydisc.pdf>.



274. Human Rights Committee considers report of Croatia, 24 March 2015.  
Доступно на: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15750&LangID=E>.
275. Human Rights Watch, Hrvatska: Zatvoreni i zanemareni. Доступно на: <http://www.hrw.org/node/129694>.
276. Jednakost: pravila EU-a za suzbijanje diskriminacije sada su na snazi u svih 28 država članica EU-a, Bruxelles 2014. Доступно на: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-27\\_hr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-27_hr.htm).
277. Justice for Romani Victims of Racial Discrimination in Bulgaria, 2006.  
Доступно на: <http://www.errc.org/article/justice-for-romani-victims-of-racial-discrimination-in-bulgaria/2602>.
278. Kanchev, Dinko, *Bulgaria: Protection Against Discrimination Act*, IRIS 2003-10:12/24. Доступно на: <http://merlin.obs.coe.int/iris/2003/10/article24.en.html>.
279. Knauth, Thorsten, Tolerance – a Key concept for dealing with cultural and religious diversity in education. Доступно на: [http://www.theewc.org/uploads/files/State%20of%20the%20Art\\_Knauth\\_alt.pdf](http://www.theewc.org/uploads/files/State%20of%20the%20Art_Knauth_alt.pdf).
280. Malik, Kenan, The Faliure of Multiculturalism. Доступно на: <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2015-03-01/failure-multiculturalism>.
281. Mares-Dixon, Judy, Mediating Complaints of Discrimination. Доступно на: <http://dixonmediation.com/MediatingComplaintsofDiscriminations.pdf>.
282. Me4 EU, EU4 me, Hronologija odnosa Crne Gore i Evropske unije.  
Доступно на: <http://www.eu.me/mn/hronologija>.
283. Ministarstvo kulture Republike Hrvatske, Što je Kreativna Europa?  
Доступно на: <http://www.min-kulture.hr/default.aspx?id=7150>.
284. Ministarstvo socijalne politike i mladih Republike Hrvatske. Доступно на: <http://www.mspm.hr>.
285. Ministers' Deputies CM Documents, CM(2005)80 final 17 May 2005, Action Plan. Доступно на: [http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517\\_plan\\_action\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_en.asp).
286. NASO, WG meeting on amendments to Employment Promotion Act.  
Доступно на: <http://naso.bg/en/17-news-naso-en/1410-wg-meeting-on-amendments-to-employment-promotion-act>.
287. Nicolas Sarkozy declares multiculturalism had failed. Доступно на: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/france/8317497/Nicolas-Sarkozy-declares-multiculturalism-had-failed.html>.
288. NINEOCLOCK, Chamber passes draft law concerning equal opportunity, equal treatment of men and women (2015). Доступно на: <http://www.nineoclock.ro/chamber-passes-draft-law-concerning-equal-opportunity-equal-treatment-of-men-and-women/>.
289. NINEOCLOCK, Government of Romania, Departament for interethnic relations, 2004. Доступно на: [http://www.dri.gov.ro/driold/documents/noc\\_en\\_mai2004.pdf](http://www.dri.gov.ro/driold/documents/noc_en_mai2004.pdf).
290. OPEN SOCIETY INSTITUTE, Minority Protection in Romania, 2001.  
Доступно на: <http://miris.eurac.edu/mugs2/do/blob.pdf?type=pdf&serial=1004694910825>.



291. OSCE, Zakon o ravnopravnosti spolova. Доступно на: <http://www.osce.org/hr/bih/107253?download=true>.
292. Osnovni sud u Kraljevu, Medijacija. Доступно на: <http://www.osnovnisudkv.rs/home/index.php/lat/medijacija-meni1>.
293. Petrova, Dimitrina, Nachova and the Syncretic Stage in Interpreting Discrimination in Strasbourg Jurisprudence, European Roma Rights Centre (ERRC). Доступно на: <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Nachova%20and%20the%20Syncretic%20Stage.pdf>.
294. Pleše, Branimir, The Strasbourg Court Finally Redresses Racial Discrimination, European Roma Rights Centre (ERRC). Доступно на: <http://www.errc.org/article/the-strasbourg-court-finally-redresses-racial-discrimination/1851>.
295. Plous, Scott, The psychology of prejudice, stereotyping, and discrimination: An overview, 2003. Доступно на: <http://www.understandingprejudice.org/apa/english/>.
296. Point of single contact, Republic of Bulgaria, *Ombudsman of the Republic of Bulgaria*. Доступно на: <http://psc.egov.bg/en/user-guide-ombudsman>.
297. Popović, Mirjana, Diskriminacija i mobing u sudskoj praksi. Доступно на: [http://ksud-gorazde.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet.jsessionid=279b13b68e57253c392ac9a5b456dab554956289add542812b96df3d3687b5b6.e34TbxyRbNiRb40LchiNbxysa3ySe0?p\\_id\\_doc=30179](http://ksud-gorazde.pravosudje.ba/vstv/faces/pdfservlet.jsessionid=279b13b68e57253c392ac9a5b456dab554956289add542812b96df3d3687b5b6.e34TbxyRbNiRb40LchiNbxysa3ySe0?p_id_doc=30179).
298. Pravobranitelj/ica za decu, Što i kako radi pravobranitelj/ica? Доступно на: <http://www.dijete.hr/websites/dijete.hr/index.php/hr/pravobranitelj-mainmenu-124/to-i-kako-radimo-mainmenu-69.html>.
299. Pravobranitelj/ica za osobe sa invaliditetom, Kada i kako se obratiti pravobranitelj/ici. Доступно на: [http://www.posi.hr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=68&Itemid=168](http://www.posi.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=68&Itemid=168).
300. Pravobranitelj/ica za osobe sa invaliditetom, Propisi. Доступно на: <http://www.posi.hr/>.
301. Pravobranitelj/ica za ravnopravnost spolova, Nadležnost. Доступно на: <http://www.prs.hr/index.php/prs/ured/nadleznost>.
302. Prnjavorac, Alma, Sudska praksa. Доступно на: <https://advokat-prnjavorac.com/razvod-braka-BiH-sudska-praksa.html>.
303. Pučki pravobranitelj, Često postavljena pitanja. Доступно на: <http://ombudsman.hr/hr/cesto-postavljena-pitanja>.
304. Pučki pravobranitelj, Institucija Pučkog pravobranitelja. Доступно на: <http://ombudsman.hr/hr/o-nama/povijest/institucija-pp>.
305. Pučki pravobranitelj, Nadležnosti i ovlasti. Доступно на: <http://ombudsman.hr/hr/o-nama/nadleznosti-i-ovlasti>.
306. Pučki pravobranitelj, Pritužbe. Доступно на: <http://ombudsman.hr/hr/imate-prituzbu>.
307. Recor, Amy J., Teaching Tolerance. Доступно на: <http://learningtogive.org/papers/paper233.html>.

308. Rhein, Eberhard, EU must prepare for membership of Moldova, Ukraine and Georgia, <http://www.euractiv.com/sections/europes-east/eu-must-prepare-membership-moldova-ukraine-and-georgia-303273>.
309. Riješiti pitanje »Sejdić i Finci« do maja 2015. Доступно на: <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/Rijesiti-pitanje-Sejdic-i-Finci-do-maja-2015-252442.html>.
310. Romania has a New Criminal Code. Доступно на: <http://www.bizlawyer.ro/pdf/1391528486.pdf>.
311. Romania, Legal context and legal instruments guaranteeing access to the Act of Justice. Доступно на: <https://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/EQUALITY/06resources/GE%20activities%20in%20MS/Romania/ROMANIA%20LEGAL%20CONTEXT%20AND%20LEGAL%20INSTRUMENTS%20GUARANTEEING%20EQUAL%20ACCESS%20TO%20THE%20ACT%20OF%20JUSTICE.pdf>.
312. Romanian Ombudsman, Competences of the People's Advocate. Доступно на: [http://www.avp.ro/index.php?option=com\\_content&view=article&id=81&Itemid=66&lang=en](http://www.avp.ro/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=66&lang=en).
313. Save the Children Romania (Organizatia Salvați Copiii), *Developments of the Rights of the Child in Romania*, Submission by Save the Children Romania related to Romania for the Universal Periodic Review 15th session, 2012. Доступно на: [http://salvaticopiii.ro/upload/p0002000200000005\\_Save%20the%20Children%20Romania%20%20UPR%20submission%202012.pdf](http://salvaticopiii.ro/upload/p0002000200000005_Save%20the%20Children%20Romania%20%20UPR%20submission%202012.pdf).
314. Savet Evrope, Evropska socijalna povelja: Povelja, protokoli, prečišćeni tekst Povelje. Доступно на: [http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/Evropska\\_socijalna\\_povelja.pdf](http://www.ombudsman.co.me/docs/izvjestaji/Evropska_socijalna_povelja.pdf).
315. Sida, Andrei, Berlingher Daniel, *The general theory of law (Teoria generală a dreptului)*, „Vasile Goldiș” University Press, Arad, 2007. Доступно на румунском језику: <https://uvvgdrept2012.files.wordpress.com/2012/10/teoria-general-a-dreptului.pdf>.
316. Suđenje besmisleno kao što je i rat bio. Доступно на: <http://www.blic.rs/Vesti/Tema-Dana/531840/Sudjenje-besmisleno-kao-sto-je-i-rat-bio>.
317. The Equal Rights Trust (ERT), Declaration of Principles on Equality, London, 2008, p. 2. Доступно на: <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/Pages%20from%20Declaration%20perfect%20principle.pdf>.
318. The Ideas of Equality and Non-Discrimination: Formal and Substantive Equality. Доступно на: <http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank/The%20Ideas%20of%20Equality%20and%20Non-discrimination,%20Formal%20and%20Substantive%20Equality.pdf>.
319. The International Alliance of Inhabitants, Slovenia: Landmark ruling by the Council of Europe for Housing rights. Доступно на: [http://por.habitants.org/news/habitantes\\_da\\_europa/slovenia\\_landmark\\_ruling\\_by\\_the\\_council\\_of\\_europe\\_for\\_housing\\_rights](http://por.habitants.org/news/habitantes_da_europa/slovenia_landmark_ruling_by_the_council_of_europe_for_housing_rights).

320. The Right to Equality and Non-Discrimination. Доступно на: <http://www.humanrights.is/en/human-rights-education-project/human-rights-concepts-ideas-and-fora/substantive-human-rights/the-right-to-equality-and-non-discrimination>.
321. UN, Secretary-General's opening remarks at UN Department of Public Information Seminar on anti-semitism, New York, 21 June 2004. Доступно на: <http://www.un.org/sg/STATEMENTS/index.asp?nid=988>.
322. UNDP Srbija, Diskriminacija u opadanju u Srbiji. Доступно на: <http://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/ourwork/democraticgovernance/successstories/discrimination-is-decreasing-in-serbia/>.
323. Upoznajmo se i poštujmo različitosti, Obiteljski centar. Доступно на: [http://www.oc-pgz.hr/leciiprezentacije/Postujmo\\_razlicitosti.pdf](http://www.oc-pgz.hr/leciiprezentacije/Postujmo_razlicitosti.pdf).
324. Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka 28.08.2014. Доступно на: [http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014\\_08\\_104\\_2021.html](http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_08_104_2021.html).
325. Vaša prava BiH, Presudom Vrhovnog suda Federacije BiH prekinuta evidentna praksa razdvajanja djece na etničkom principu. Доступно на: <http://www.vasaprava.org/?p=2092>.
326. Večernji list, Sabor usvojio Zakon o životnom partnerstvu osoba istog pola. Доступно на: <http://www.vecernji.hr/hrvatska/sabor-usvojio-zakon-o-zivotnom-partnerstvu-osoba-istog-spola-950588>.
327. Vescio, Theresa, Weaver, Kevin, Prejudice and Stereotyping. Доступно на: <http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199828340/obo-9780199828340-0097.xml>.
328. Vlada Republike Hrvatske, Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Доступно на: <https://ljudskaprava.gov.hr/o-uredu/djelokrug-526/526>.
329. Zaštitnik ljudskih prava i slobode Crne Gore, Ombudsman. [http://www.ombudsman.co.me/nadleznosti.htm#sta\\_zastitnik\\_ne\\_moze](http://www.ombudsman.co.me/nadleznosti.htm#sta_zastitnik_ne_moze).
330. Židek, Nikolina, Peace and Reconciliation in Balkans: Croatia vs. Serbia. Доступно на: <http://www.e-ir.info/2015/02/25/peace-and-reconciliation-in-the-balkans-croatia-vs-serbia/>.
331. Žrtve akcije „Oluja“ na srpskoj strani. Доступно на: <http://www.veritas.org.rs/srpske-zrtve-rata-i-poraca-na-podrucju-hrvatske-i-bivse-rsk-1990-1998-godine/zrtve-akcije-oluja-na-srpskoj-strani-2014/>.
332. Академик, Две правосилни пресуди со кои се утврдува дискриминација. Доступно на: <http://www.akademik.mk/dve-pravosilni-presudi-so-koi-se-utvrduva-diskriminacija-3/>.
333. БУКА интервју: Нови Закон о раду не штити раднике од мобинга и дискриминације, 2016. Доступно на: <http://www.byka.com/cyr/novost/99115/buka-intervju-novi-zakon-o-radu-ne-stiti-radnike-od-mobinga-i-diskriminacije>.
334. Водинелић, Владимир, Судска заштита због дискриминације, Повереник за заштиту равноправности. Доступно на: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/>.
335. Европска повеља о регионалним и мањинским језицима (1992). Доступно на: [http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/default_en.asp).
336. Заштитник грађана Омбудсман. Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/o-nama>.

337. Заштитник граѓана, Најчешће постављана питања. Доступно на: <http://www.ombudsman.rs/index.php/lang-sr/zastitnik-i-gradjani/najcesce-postavljana-pitanja>.
338. Институт за човекови права, Законот за спречување и заштита од дискриминација и остварувањето на правото на еднаков третман. Доступно на: <http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br2/123-zakon-za-sprecurvanje-i-zastita-od-diskriminacijata.html>.
339. Институт за човекови права, Улогата на Уставниот суд на Република Македонија во заштитата на слободата и правата на човекот и граѓанинот повредени со поединечен акт или дејство. Доступно на: <http://www.ihr.org.mk/mk/praven-dijalog/praven-dijalog-br3/133-uloga-na-ustavniot-sud-na-rm.html>.
340. Институција Омбудсмена/Омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине, Одјел за елиминацију свих облика дискриминације. Доступно на: <http://www.ombudsmen.gov.ba/Default.aspx?id=19&lang=SR>.
341. Народен правобранител на Република Македонија. Доступно на: <http://ombudsman.mk/MK/default.aspx>.
342. Омбудсман на Република Бугарија. Доступно на: <http://www.ombudsman.bg/faq/400>.
343. Повереник за заштиту равноправности, Представљен посебан извештај о дискриминацији жена. Доступно на: [www.ravnopravnost.gov.rs](http://www.ravnopravnost.gov.rs).
344. Повереник за заштиту равноправности: Поступак мирења – решавање правних спорова медијацијом. Доступно на: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/>.
345. Политика Online, Nova saznanja o Jasenovcu. Доступно на: <http://www.politika.rs/rubrike/Politika/t44959.lt.html>.
346. ПРАВДИКО, Хелсиншки: Дискриминација по основ на пол во Законот за работни односи, 2014. Доступно на: <http://www.pravdiko.mk/helsinshki-diskriminatsija-po-osnov-na-pol-vo-zakonot-za-rabotni-odnosi/>.

#### МЕЃУНАРОДНИ ИНСТРУМЕНТИ:

347. CM(2010)4 add3 final 31 March 2010, Recommendation CM/Rec(2010)5 of the Committee of Ministers to member states on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity – Explanatory Memorandum.
348. COUNCIL DIRECTIVE 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (2000).
349. COUNCIL DIRECTIVE 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (2000).
350. COUNCIL DIRECTIVE 97/80/EC of 15 December 1997 on the burden of proof in cases of discrimination based on sex (1997).
351. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (1995).

352. ECRI, *GENERAL POLICY RECOMMENDATION No. 5 ON COMBATING INTOLERANCE AND DISCRIMINATION AGAINST MUSLIMS*, Strasbourg, 2000.
353. ECRI, *GENERAL POLICY RECOMMENDATION N° 11 ON COMBATING RACISM AND RACIAL DISCRIMINATION IN POLICING*, Strasbourg 2007.
354. ECRI, *PREPORUKA ECRI O OPŠTOJ POLITICI BR. 12 O BORBI PROTIV RASIZMA I RASNE DISKRIMINACIJE U OBLASTI SPORTA*, Strazbur 2009.
355. ECRI, *GENERAL POLICY RECOMMENDATION No. 6 ON COMBATING THE DISSEMINATION OF RACIST, XENOPHOBIC AND ANTISEMITIC MATERIAL VIA THE INTERNET*, Strasbourg 2001.
356. ECRI, *PREPORUKA O GENERALNOJ POLITICI BR. 2: SPECIJALIZOVANA TELA NA NACIONALNOM NIVOU ZA BORBU PROTIV RASIZMA, KSENOFOBIJE, ANTISEMITIZMA I NETOLERANCIJE*, Strazbur 1997.
357. ECRI, *PREPORUKA O GENERALNOJ POLITICI BR. 3: BORBA PROTIV RASIZMA I NETOLERANCIJE KOJIMA SU IZLOŽENI ROMI/CIGANI*, Strazbur 1998.
358. ECRI, *PREPORUKA O GENERALNOJ POLITICI BR. 4: NACIONALNA ISTRAŽIVANJA O ISKUSTVU I VIĐENJU DISKRIMINACIJE I RASIZMA IZ UGLA POTENCIJALNIH ŽRTAVA*, Strazbur 1998.
359. ECRI, *ECRI GENERAL POLICY RECOMMENDATION NO. 15 ON COMBATING HATE SPEECH*, Strasbourg 2016.
360. ECRI, *ECRI GENERAL POLICY RECOMMENDATION NO. 14 ON COMBATING RACISM AND RACIAL DISCRIMINATION IN EMPLOYMENT*, Strasbourg 2012.
361. ECRI, *ПРЕПОРУКА ЕКРИ О ОПШТОЈ ПОЛИТИЦИ БР. 13 О БОРБИ ПРОТИВ АНТИЦИГАНИЗМА И ДИСКРИМИНАЦИЈЕ РОМА*, Стразбур 2011.
362. ECRI, *PREPORUKA O GENERALNOJ POLITICI BR. 1: BORBA PROTIV RASIZMA, KSENOFOBIJE, ANTISEMITIZMA I NETOLERANCIJE*, Strazbur 1996.
363. ECRI, *GENERAL POLICY RECOMMENDATION NO. 10 ON COMBATING RACISM AND RACIAL DISCRIMINATION IN AND THROUGH SCHOOL EDUCATION*, Strasbourg 2007.
364. ECRI, *GENERAL POLICY RECOMMENDATION No. 7 ON NATIONAL LEGISLATION TO COMBAT RACISM AND RACIAL DISCRIMINATION*, Strasbourg 2003.
365. ECRI, *GENERAL POLICY RECOMMENDATION No. 8 ON COMBATING RACISM WHILE FIGHTING TERRORISM*, Strasbourg 2004.
366. ECRI, *GENERAL POLICY RECOMMENDATION NO. 9 ON THE FIGHT AGAINST ANTISEMITISM*, Strasbourg 2004.
367. General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures, 30 January 2004.
368. International Labour Organization (ILO), *Discrimination (Employment and Occupation) Convention*, C111, 25 June 1958, C111.

369. MPESKP, Opšti Komentar br. 5: Osobe sa invaliditetom (1994).
370. MPESKP, Opšti komentar br. 3: Priroda obaveza država ugovornica (1990).
371. THE TREATY OF ROME, 25 March 1957.
372. UNESCO, *Convention against Discrimination in Education*, Paris 1960.
373. UNESCO, *Deklaracija o principima tolerancije* (1995).
374. Декларација о елиминацији свих облика нетолеранције и дискриминације на основу вероисповести или уверења (1981).
375. Декларација о правима особа које припадају националним или етничким, верским и језичким мањинама (1992).
376. Декларација о равноправности жена и мушкараца (1988).
377. Директива 2002/73/ЕЗ Европског парламента и Савета од 23. септембра 2002. године о изменама и допунама Директиве Савета ЕУ 76/207/ЕЕЗ о примени принципа једнаког третмана мушкараца и жена у погледу приступа запошљавању, стручног оспособљавања и напредовања и радних услова.
378. Међународна конвенција за заштиту права свих радника миграната и чланова њихових породица (1990).
379. Додатни протокол уз Конвенцију о високотехнолошком криминалу који се односи на инкриминацију дела расистичке и ксенофобичне природе извршених преко рачунарских система (2003).
380. Европска конвенција о људским правима (1950).
381. Европска повеља о регионалним или мањинским језицима (1992).
382. Истанбулска конвенција (2011).
383. Конвенција о високотехнолошком криминалу (2001).
384. Конвенција о правима детета (1989).
385. Конвенција против дискриминације у образовању (1960).
386. Међународна конвенција о елиминацији свих облика расне дискриминације (1965).
387. Међународни пакт о грађанским и политичким правима (1966).
388. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима (1966).
389. Општи коментар бр. 28: члан 3, једнака права мушкараца и жена, (2000).
390. Пекиншка декларација и Платформа за акцију (1995).
391. Повеља Организације Уједињених нација (1945).
392. Препорука бр. 1146 (1991) о једнаким могућностима и једнаком третману жена и мушкараца на тражишту рада (1991).
393. Препорука бр. 1321 (1997) о унапређењу положаја жена у руралном друштву (1997).
394. Препорука бр. 741 (1974) о правном положају жена (1974).
395. Препорука бр. R (79) 10 о мигранткињама (1979).
396. Препорука бр. R (84) 17 о једнакости жена и мушкараца у медијима (1984).
397. Препорука бр. R (85) 2 о правној заштити од полне дискриминације (1985).
398. Препорука број 1229 (1994) о једнакости права жена и мушкараца (1994).

399. Препорука број 1261 (1995) о положају имигранткиња у Европи (1995).
400. Препорука број 1269 (1995) о постизању стварног напретка у правима жена (1995).
401. Препорука број 1271 (1995) о дискриминацији између жена и мушкараца у избору презимена и приликом преношења презимена од родитеља на децу (1995).
402. Препорука Комитета министара Савета Европе *CM/Rec(2010)5* о мерама за борбу против дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета (2010).
403. Препорука Комитета министара Савета Европе бр. *R(97) 21* - о медијима и промовисању културе толеранције (1997).
404. Препорука Комитета министара Савета Европе бр. *R(97)20* о „говору мржње“ (1997).
405. Протокол 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (2000).
406. Протокол 13 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (2002).
407. Протокол 15 о измени Конвенције за заштиту људских права и основних слобода (2013).
408. Протокол 16 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (2013).
409. Протокол 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (1963).
410. Протокол 6 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (1983).
411. Протокол 7 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода (1984).
412. Протокол уз Конвенцију о људским правима и основним слободама (1952).
413. Универзална декларација о људским правима (1948).

#### **ДОМАЋИ ПРОПИСИ:**

414. *Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 20/2014 - odluka US i 55/2014.*
415. *Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, br. 36/2009; br. 032/2013.*
416. *Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 24/2005, br. 61/2005; br. 54/2009; br. 32/2013; br. 75/2014.*
417. *Zakon o ravnopravnosti polova, Službeni glasnik RS, br. 104/2009.*
418. *Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, br. 33/2006.*
419. *Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS, br. 22/2009.*
420. *Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Sl. list SRJ, br. 11/2002, Sl. list SCG, br. 1/2003 - Ustavna povelja i Sl. glasnik RS, br. 72/2009 - dr. Zakon.*

421. Закон о високом образовању, *Сл. гласник РС*, бр. 76/2005, 100/2007 - аутентично тумачење, 97/2008, 44/2010, 93/2012, 89/2013 и 99/2014.
422. Закон о електронским комуникацијама, *Сл. гласник РС*, бр. 44/2010, 60/2013 - одлука УС и 62/2014.
423. Закон о електронским медијима, *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014.
424. Закон о забрани дискриминације, *Службен гласник РС*, бр. 22/2009.
425. Закон о забрани манифестација неонацистичких или фашистичких организација и удружења и забрани употреба неонацистичких или фашистичких симбола и обележја, *Сл. гласник РС*, бр. 41/2009.
426. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009 и 88/2010.
427. Закон о заштити права и слобода националних мањина, *Сл. лист СРЈ*, бр.11/2002, *Сл. лист СЦГ*, бр. 1/2003 - Уставна повеља и *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009 – др. закон и 97/2013 - одлука УС.
428. Закон о здравственој заштити, *Сл. гласник РС*, бр. 107/2005, 72/2009 – др. закон, 88/2010, 99/2010, 57/2011, 119/2012, 45/2013 – др. закон и 93/2014.
429. Закон о извршењу кривичних санкција, *Сл. гласник РС*, бр. 55/2014;
430. Закон о јавном информисању и медијима, *Сл. гласник РС*, бр. 83/2014.
431. Закон о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица, *Сл. гласник РС*, бр. 85/2005.
432. Закон о основама система образовања и васпитања, *Сл. гласник РС*, бр. 72/2009, 52/2011 и 55/2013.
433. Закон о основном образовању и васпитању, *Службени гласник РС*, бр. 55/2013.
434. Закон о правима пацијената, *Службени гласник РС*, бр. 45/13.
435. Закон о предшколском васпитању и образовању, *Службени гласник РС*, бр. 18/2010.
436. Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, *Сл. гласник РС*, бр. 36/2009 и 32/2013.
437. Закон о равноправности полова, *Сл. гласник РС*, бр. 104/2009.
438. Закон о раду, *Сл. гласник РС*, бр. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013 и 75/2014.
439. Закон о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама, *Сл. гласник РС*, бр. 67/2003, 101/2005 – др. закон, 90/2007, 72/2009 – др. закон, 111/2009 и 104/2013 – др. закон.
440. Закон о црквама и верским заједницама, *Службени гласник РС*, бр. 36/2006.
441. Закону о оглашавању, *Сл. гласник РС*, бр. 79/2005 и 83/2014 - др. закон;
442. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, *Сл. гласник РС*, бр. 120/2004, 54/2007, 104/2009 и 36/2010.
443. Породични закон, *Сл. гласник РС*, бр. 18/2005 и 72/2011 – др. закон.
444. Стратегија превенције и заштите од дискриминације, Република Србија.
445. Устав Републике Србије, *Службени гласник РС*, бр. 98/2006.



## СТРАНИ ПРОПИСИ:

446. Constitution of Romania, *Official Gazette of Romania*, Part I, no. 233/21.11.1991; Part I, no. 758/29.10.2003; Part I, no. 767/31.10.2003.
447. CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF BULGARIA PROM. SG 56/13 JUL 1991, AMEND. SG 85/26 SEP 2003, SG 18/25 FEB 2005, SG 27/31 MAR 2006, SG 78/26 SEP 2006 - CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT NO.7/2006, SG 12/6 FEB 2007.
448. Criminal Code, *State Gazette*, No. 26/02.04.1968, SG No. 32/27.04.2010.
449. Employment Promotion Act, *State Gazette*, No. 112/29.12.2001; SG No. 54/31.05.2002; SG No. 120/29.12.2002; SG No. 26/31.03.2003; SG No. 86/30.09.2003; SG No. 114/30.12.2003; SG No. 52/18.06.2004; SG No. 81/17.09.2004; SG No. 27/29.03.2005; SG No. 38/3.05.2005; SG No. 18/28.02.2006, SG No. 30/11.04.2006, SG No. 33/21.04.2006.
450. Family Code, *State Gazette*, No. 41/28.05.1985, SG No. 11 & 15/1992.
451. Government Decision no. 1194/2001 on the Organization and Functioning of the National Council for Combating Discrimination.
452. Government Ordinance no. 2/2001 on the legal framework on offences.
453. Kazneni zakon Hrvatske, *Narodne Novine*, br. 125/11; br.144/12; br. 56/15; br. 61/15.
454. Krivichni zakon BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 3/03, 32/03, 37/03, 54/04, 61/04, 30/05, 53/06, 55/06, 32/07, 8/10.
455. Krivični zakonik Crne Gore, *Sl. list RCG*, br. 70/2003; br. 13/2004 - ispr., br. 47/2006; *Sl. list CG*, br. 40/2008; br. 25/2010; br. 32/2011; br.64/2011 - dr. zakon; br. 40/2013; br. 56/2013 - ispr., br. 14/2015; br. 42/2015; br. 58/2015 - dr. zakon.
456. Labour Code, *State Gazette*, No. 26 & 27/1986, SG 6/1988; 21, 30, & 94/1990; 27, 32, & 104/1991; 23, 26, 88, & 100/1992; 69 & 87/1995; 2, 12 & 28/1996, ..., No. 54/17.07.2015; No. 61/11.08.2015; No. 79/13.10.2015; No. 98/15.12.2015; No. 8/29.01.2016.
457. Law 48/2002 ratifying and amending Ordinance 137/2000 on the Prevention and Punishment of All Forms of Discrimination, *Official Gazette*, No. 69/31.01.2002.
458. Law on the Ombudsman, *State Gazette*, No. 48/23.05.2003.
459. Mandatory social insurance code, *State Gazette*, No. 110/17.12.1999.
460. Ordinance 137/2000 on the Prevention and Punishment of All Forms of Discrimination, *Official Gazette*, No. 431/02.09.2000; *Official Gazette* No. 166/2014 (republished).
461. Protection Against Discrimination Act, *State Gazette*, N 86/30/09/2003.
462. Regulation of the organization and the activity of the ombudsman, *State Gazette*, No. 45/31.05.2005.
463. Romania/ Emergency Ordinance 19/2013 for the amendment of the Government Ordinance 137/2000 regarding the prevention and the punishment of all forms of discrimination.
464. Romania/Law 189/2013 for the ratification of Emergency Ordinance 19/2013 for the amendment of the Government Ordinance 137/2000 regarding the prevention and the punishment of all forms of discrimination.

465. Romania/Law 61/2013 for the amendment of the Government Ordinance 137/2000 regarding the prevention and the punishment of all forms of discrimination.
466. Social insurance code, *State Gazette*, (Title, am. – SG, iss. 67 in 2003), ..., SG. 100/21.12. 2010; No. 79/13.10.2015.
467. The decision of the Prime Minister of the Romanian Government, no. 139/31.07.2002.
468. Ustav Bosne i Hercegovine (Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini – Aneks IV) i Amandman I na Ustav Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, broj 25/09.
469. Ustav Crne Gore, *Službeni list Crne Gore*, br. 1/2007; br. 38/2013.
470. Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 56/90, 135/97, 8/98 – pročišćeni tekst, 113/2000, 124/2000 – pročišćeni tekst, 28/2001, 41/2001 – pročišćeni tekst, 55/2001 – ispravak, promjena Ustava Republike Hrvatske, *Narodne novine* br. 76/2010; br. 85/2010– pročišćeni tekst.
471. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vladi Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 119/14.
472. Zakon o životnom partnerstvu i osoba istog pola, *Narodne novine*, br. 92/14.
473. Zakon o zabrani diskriminacije, *Službeni glasnik BiH*, br. 59/09.
474. Zakon o zabrani diskriminacije, *Službeni list CG*, br. 46/2010; br. 40/2011; br. 18/2014
475. Zakon o zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, *Službeni list CG*, br. 42/2011 i 32/2014.
476. Zakon o Nacionalnom preventivnom mehanizmu za sprečavanje mučenja i drugih okrutnih, neljudskih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja, *Narodne Novine*, br. 18/11; br. 33/15.
477. Zakon o pravobranitelju za osobe s invaliditetom, *Narodne novine* br. 107/07.
478. Zakon o pučkom pravobranitelju, *Narodne Novine*, br. 76/12.
479. Zakon o radu federacije Bosne i Hercegovine, *Službene novine Federacije BiH*, br. 62/2015.
480. Zakon o radu Republike Srpske, *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 1/16.
481. Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, *Službeni glasnik BiH*, 26/04, 7/05, 48/05 i 60/10.
482. Zakon o radu, *Narodne novine*, br. 93/14.
483. Zakon o radu, *Službeni list CG*, br. 49/2008; br. 26/2009; br. 59/2011; br. 66/2012; br.31/2014; br. 53/2014.
484. Zakon o ravnopravnosti spolova, *Narodne novine*, br. 82/08.
485. Zakon o ravnopravnosti spolova u BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 16/03; br.02/09 i br. 32/10 (prečišćeni tekst).
486. Zakon o socijalnoj skrbi, *Narodne novine*, br. 157/13, 152/14, 99/15.
487. Zakon o suzbijanju diskriminacije, *Narodne novine*, br. 85/2008; br. 112/12.
488. Zakon o Vladi Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 150/11.
489. Zakon o zabrani diskriminacije BiH, *Službeni glasnik BiH*, br. 59/09.

490. *Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, Službene novine Federacije BiH*, br. 20/13.
491. *Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, Službeni glasnik RS*, br. 102/12, br. 108/13, br. 82/15.
492. Деловник на Уставниот суд на РМ, *Службен весник на РМ*, бр.70/1992.
493. *Закон за еднакви можности на жените и мажите, Службен весник на РМ*, бр. 66/06; бр. 6/2012; бр. 166/2014.
494. *Закон за заштита од вознемирување на работното место, Службен весник на РМ*, бр. 79/2013; бр. 147/2015.
495. *Закон за здруженија и фондации, Службен весник на РМ*, бр. 52/1010.
496. *Закон за народниот правобранител, Службен весник на РМ*, бр. 60/2003; бр. 114/2009.
497. *Закон за народниот правобранител, Службен весник на РМ*, бр. 60/2003; бр. 114/2009.
498. *Закон за парничната постапка, Службен весник на РМ*, бр. 79/2005; бр. 110/2008; бр. 83/2009; 116/2010; бр. 124/2015.
499. *Закон за патни исправи на граѓаните на Република Македонија, Службен весник на РМ*, бр. 67/1992, 20/2003, 46/2004, 19/2007, 84/2008, 51/2011 и 135/2011.
500. *Закон за политичките партии од 2004. година, Службен весник на РМ*“ бр. 76/04, 5/07, 8/07, 5/08 и 23/13; Одлука на Уставен суд бр.57/07 и 60/07.
501. *Закон за превенција, спречување и заштита од семејно насилство, Службен Весник на РМ*, бр. 138/2014; бр. 33/2015.
502. *Закон за прекршоците, Службен весник на РМ*, бр. 62/2006; бр. 51/2011; бр. 124/2015.
503. *Законот за работните односи, Службен весник на РМ*, бр. 62/2005; бр. 129/2015; бр. 167/2015 - Пречишћен текст.
504. *Закон за спречување и заштита од дискриминација, Службен весник на РМ*, бр. 50/2010.
505. *Закон о забрани дискриминације, Службени лист ЦГ*, бр. 42/2011 и 32/2014.
506. *Кривичен законик, Службен весник на РМ*, бр. 37/96. *Закон за изменување и дополнување на Кривичниот законик, Службен весник на РМ*, бр. 80/99, 4/02, 43/03, 19/04, 81/05, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09 година, 51/11, 135/11, 185/2011, 142/2012, 166/2012, 55/2013.
507. *Рамковен договор (2001)*.
508. *Румунија/Закон бр. 1 о националном образовању, од 5. јануара 2011. године, изменен (Law No 1 of 5 January 2011 on national education, amended)*.
509. *Устав на Република Македонија, Службен весник на РМ*, бр. 52/91.

#### **ПРАКСА НАЦИОНАЛНИХ СУДОВА:**

510. *Decision of the Constitutional Court of Bulgaria No. 14/10.11.1992 on constitutional case No. 14/92.*

511. Opštinski kazneni sud u Zagrebu, Ko. 470/14, (2014).
512. The Sofia District Court, Mr. Anguel Assenov v. Kenar Ltd, Judgement, 13 August 2004.
513. Ustavni sud Bosne i Hercegovine, AP 369/10 (2013).
514. Ustavni sud Bosne i Hercegovine, U 14/12 (2015).
515. Vrhovni sud Crne Gore, Rev. br. 1320/15 (2015).
516. Vrhovni sud Crne Gore, Rev. br. 820/12 (2012).
517. Vrhovni sud Hrvatske, Revr. 1334/12-2, (2014).
518. Врховни касациони суд Републике Србије, Rev 3602/10 (2012).
519. Врховни касациони суд Републике Србије, Rev2 537/2012 (2012).
520. Врховни касациони суд Републике Србије, Rev2 687/2012 (2012).
521. Уставен суд на Република Македонија, У.Бр. 116/2014 (2015).
522. Уставен суд на Република Македонија, У.Бр. 189/2012 (2014).
523. Уставни суд Србије, одлука 20/2014.
524. Уставни суд Србије, одлука 353/2009.

#### **ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ЗА ЉУДСКА ПРАВА:**

525. The European Court of Human Rights (ECtHR), Abdu v. Bulgaria Applications no. 26827/08, Judgement, 11 March 2014.
526. The European Court of Human Rights (ECtHR), Abdulaziz, Cabales, and Balkandali v UK, Application nos. 9214/80; 9473/81; 9474/81, 28 May 1985.
527. The European Court of Human Rights (ECtHR), Belgian Linguistics Case, Application Nos. 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63 and 2126/64.
528. The European Court of Human Rights (ECtHR), Case of Cyprus v. Turkey, Application no. 25781/94, 10 May 2001.
529. The European Court of Human Rights (ECtHR), D.H. and Others v. the Czech Republic [GC], Applications no. 57325/00, Written Submissions of Interights and Human Rights Watch.
530. The European Court of Human Rights (ECtHR), D.H. and Others v. the Czech Republic, Application no. 57325/00, 13 November 2007.
531. The European Court of Human Rights (ECtHR), Eweida and Others v. the UK, Applications nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10, Judgement, 15 January 2013.
532. The European Court of Human Rights (ECtHR), Glor v. Switzerland, Application no. 13444/04, 30 April 2009.
533. The European Court of Human Rights (ECtHR), Oršus and Others v. Croatia, Application no. 15766/03, 16 March 2010.
534. The European Court of Human Rights (ECtHR), Thlimmenos v. Greece, Application no. 34369/97, 6 April 2000.
535. The European Court of Human Rights (ECtHR), Zornić v. Bosnia and Herzegovina, Application no. 3681/06, Judgement, 15 July 2014.
536. The European Court of Human Rights (ECtHR), D.H. and Others v. the Czech Republic [GC], Applications no. 57325/00, 7 February 2006.
537. The European Court of Human Rights (ECtHR), Eweida and others v United Kingdom Applications (No 48420/10; 59842/10; 51671/10; 36516/10), од 15 January 2013.

538. The European Court of Human Rights (ECtHR), *Lautsi and others v Italy*, Application (No 30814/06), 18 March 2011.
539. The European Court of Human Rights (ECtHR), *Milanovic v. Serbia*, Applications no. 44614/07, 14 December 2010.
540. The European Court of Human Rights (ECtHR), *Nachova and Others v. Bulgaria*, Applications nos. 43577/98 and 43579/98, 6 July 2005.
541. The European Court of Human Rights (ECtHR), *Price v. the United Kingdom*, Application no. 33394/96, 10 July 2001.
542. The European Court of Human Rights (ECtHR), *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, Applications nos. 27996/06 and 34836/06, 22 December 2009.
543. The European Court of Human Rights (ECtHR), *Timishev v. Russia*, Applications nos. 55762/00 and 55974/00, 13 December 2005.

#### **ПРАКСА ЕВРОПСКОГ СУДА ПРАВДЕ:**

544. European Court of Human Rights (ECtHR), *Marckx v. Belgium*, (Application no. 6833/74), 13 June 1979.
545. European Court of Justice (ECJ), *Coleman v Attridge Law and Steve Law*, C-303/06, Judgment, 17 July 2008.
546. European Court of Justice (ECJ), *Dekker v. Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen (VJV Centrum) Plus*, C-177/88, Judgment, 8 November 1990.
547. European Court of Justice (ECJ), *K. B. v. National Health Service Pensions Agency and Secretary of State for Health*, C-117/01, Judgment of 7 January 2004.
548. European Court of Justice (ECJ), *P. v. S. and Cornwall County Council*, C-13/94, Judgment, 30 April 1996.
549. European Court of Justice (ECJ), *Sarah Margaret Richards v. Secretary of State for Work and Pensions*, C-423/04, Judgment, 27 April 2007.
550. European Court of Justice (ECJ), *Bilka-Kaufhaus GmbH v. Karin Weber von Hartz*, Judgment, 13 May 1986.
551. European Court of Justice (ECJ), *Draehmpaehl v. Urania Immobilienservice OHG*, C-180/95, Judgment, 22 April 1997.
552. European Court of Justice (ECJ), *Roman Angonese v Cassa di Risparmio di Bolzano SpA*, Judgment, 6 June 2000.

#### **ПРАКСА ЕВРОПСКОГ КОМИТЕТА ЗА СОЦИЈАЛНА ПРАВА:**

553. The European Committee of Social Rights, *Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) v. Croatia*, Complaint No. 52/2008, DECISION ON THE MERITS, 22 June 2010.
554. The European Committee of Social Rights, *CIJ v. Portugal*, Complaint No. 1/1998, decision on the merits of 9 September 1999.
555. The European Committee of Social Rights, *European Roma Rights Centre (ERRC) v. Bulgaria*, Complaint No. 46/2007, DECISION ON THE MERITS, 3 December 2008.

556. The European Committee of Social Rights, Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) v. Slovenia, Complaint no. 53/2008, DECISION ON THE MERITS, 8 September 2009.
557. The European Committee of Social Rights, International Association Autism Europe v. France, Complaint No. 13/2002, decision on the merits of 4 November 2003.

**ПРАКСА КОМИТЕТА УН-а ЗА ЛЈУДСКА ПРАВА:**

558. Gueye et al. v France, Communication No. 196/1985, U.N. Doc. CCPR/C/35/D/196/1985 (1989).
559. Guido Jacobs v. Belgium, Communication No. 943/2000, U.N. Doc. CCPR/C/81/D/943/2000 (2004).
560. Hudoyberganova v. Uzbekistan, Communication No. 931/2000, U.N. Doc. CCPR/C/82/D/931/2000 (2004).
561. Karnel Singh Bhinder v. Canada, Communication Nos. 208/1986, U.N. Doc. CCPR/C/37/D/208/1986 (1989).
562. Love et al. v. Australia, Communication No. 983/2001, U.N. Doc. CCPR/C/77/D/983/2001 (2003).
563. Nahlik et al. v. Austria, Communication No. 608/1995, U.N. Doc. CCPR/C/57/D/608/1995 (1996).
564. Prince v South Africa (2007) AHRLR 40 (HRC 2007), Communication No. 1474/2006.
565. Simunek, Hastings, Tuzilova and Prochazka v. The Czech Republic, Communication No. 516/1992, U.N. Doc. CCPR/C/54/D/516/1992 (1995).
566. Young v. Australia, Communication No. 941/2000, U.N. Doc. CCPR/C/78/D/941/2000 (2003).
567. Zwaan-de Vries v. The Netherlands, Communication No. 182/1984, U.N. Doc. CCPR/C/OP/2 at 209 (1990).
568. Mr. Rupert Althammer et a. v. Austria, Communication No. 998/2001, U.N. Doc. CCPR/C/78/D/998/2001 (2003).

## БИОГРАФИЈА АУТОРА:

Роза Гурмешевић је рођена 15. фебруара 1984. године у Скопљу. У октобру 2011. године поднела је Наставно-научном већу Правног факултета Универзитета у Београду молбу за одобрење израде докторске дисертације под називом „Инструменти у борби против дискриминације у правним системима земаља Југоисточне Европе“, изабравши међународно-правну област. На седници од 28. јуна 2013. године Наставно-научно веће је одобрило израду докторске дисертације, а за ментора је одређен проф. др Миленко Крећа. У школској 2010/11. и 2011/12. години била је један од 100 стипендиста Правног факултета Универзитета у Београду. У школској 2006/07. години уписала је последипломске студије на Правном факултету „Јустинијан Први“ Универзитета „Св. Ћирило и Методије“ у Скопљу, смер међународно право и међународна политика. Током последипломских студија била је стипендиста Министарства просвете и науке Владе Републике Македоније. Магистрирала је у октобру 2010. године, са просечном оценом 10,00 одбравивши магистарски рад на тему „*Расизам и ксенофобија во Европа во периодот после Студената војна*” [Расизам и ксенофобија у Европи у периоду после хладног рата], и стекла звање магистар правних наука, смер међународно право. Основне студије је завршила на Правном факултету „Јустинијан Први“ Универзитета „Св. Ћирило и Методије“ у Скопљу, са просечном оценом 9,20. Током студија била је стипендиста Министарства просвете и науке Владе Републике Македоније. Гимназију „Јосип Броз Тито“ у Скопљу, језички смер, завршила је 2002. године са одличним успехом. Основну школу „Св. Ћирило и Методије“ у Кучевишту, регион Скопска Црна Гора, завршила је 1998. године, са одличним успехом.

**Професионално искуство и активности:** Током студирања обављала је стручну праксу у неколико институција и похађала више курсева. Од октобра 2007. до октобра 2009. године, стручно се усавршавала у Адвокатској канцеларији адвоката Тање Станковске у Скопљу. Током лета 2008. године обављала је стручну праксу у Хелсиншком комитету за људска права у Р. Македонији, где је била укључена у текућим програмима и пројектима Комитета и стекла теоријску обуку о међународној и домаћој легислативи која се тиче заштите људских права.

Почетком 2009. године завршила је основни курс међународног права у организацији Мисије ОЕБС у Скопљу. Од децембра 2009. па све до септембра 2010. године обављала је стручну праксу у Грађанском суду Скопље 2 у Скопљу, где је стекла искуство у области грађанских судских спорова. Током јула 2011. године, у сарадњи са Министарством вера и дијаспоре Р. Србије, обављала је стручну праксу у компанији УНИКА осигурање у Београду, где је активно учествовала у свим активностима везаним за спровођење права у сектору за процену и ликвидацију штета. Један је од оснивача и најактивнијих чланова Српског културно-просветног и информативног центра „Вук Караџић“ у Кучевишту, регион Скопска Црна Гора.

**Језици:** говори енглески и македонски језик, а поседује основно знање немачког језика.

**Радно искуство:** Од новембра 2012. године па све до данас ангажована је у Амбасади Републике Србије у Скопљу, на пословима кореспонденције Амбасаде на македонском, енглеском и српском језику.

**Објављени научни рад:** Гурмешевић Роза, „Појам и облици концепта једнакости“, Часопис Правни живот ISSN: 0350-0500, Vol. 4 , No. 12 , Str. 403-418, UDK 34(497.11) (05), ISBN 0350-0500, 2015, Издавач: Удружење правника Србије (*M51*-Рад у водећем часопису националног значаја).



Прилог 1.

## Изјава о ауторству

Потписани-а \_\_\_\_\_ мр Роза Гурмешевић \_\_\_\_\_

број индекса \_\_\_\_\_

### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

„Инструменти у борби против дискриминације у правним системима земаља Југоисточне Европе“

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 27.04.2016. године

Роза Гурмешевић

Прилог 2.

## Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора \_\_\_\_\_ мр Роза Гурмешевић

Број индекса \_\_\_\_\_

Студијски програм \_\_\_\_\_ Међународноправна научна област

Наслов рада „Инструменти у борби против дискриминације у правним системима  
земаља Југоисточне Европе“

Ментор \_\_\_\_\_ Проф. др Миленко Крећа

Потписани/а \_\_\_\_\_ мр Роза Гурмешевић

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 27.04.2016. године

Роза Гурмешевић

### Прилог 3.

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

„Инструменти у борби против дискриминације у правним системима земаља Југоисточне Европе“

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

① Ауторство

2. Ауторство - некомерцијално

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

**Потпис докторанда**

У Београду, 27.04.2016. године

Роза Пуршешевит