



Evropska unija



Republika Srbija
Ministarstvo rada
i socijalne politike



Srbija

Zabrana diskriminacije u Srbiji i ranjive društvene grupe

Mirna Kosanović • dr Saša Gajin • dr Dejan Milenković

Projekat „Podrška sprovođenju antidiskriminacionog zakonodavstva i medijacije u Srbiji” finansira Evropska unija a sprovodi se u saradnji Ministarstva rada i socijalne politike i Programa Ujedinjenih nacija za razvoj.





antidiskriminacija

Zabrana diskriminacije u Srbiji i ranjive društvene grupe

Mirna Kosanović • dr Saša Gajin • dr Dejan Milenković

ZABRANA DISKRIMINACIJE U SRBIJI I RANJIVE DRUŠTVENE GRUPE

Autori:

Mirna Kosanović, dr Saša Gajin, dr Dejan Milenković

Izdavači:

Program Ujedinjenih nacija za razvoj, Kancelarija u Srbiji
Internacionalnih brigada 69, Beograd +381 11 2040 400, www.undp.org.rs

Projekat „Podrška sprovođenju antidiskriminacionog zakonodavstva i medijacije u Srbiji“
finansira Evropska unija a sprovodi se u saradnji Ministarstva rada i socijalne politike
i Programa Ujedinjenih nacija za razvoj

Ruzveltova 61, Beograd, +381 11 3293 474

Za urednike:

Olivera Purić, vršilac dužnosti zamenika stalnog predstavnika Programa Ujedinjenih nacija za razvoj,
Marija Mitić, menadžer projekta „Podrška sprovođenju antidiskriminacionog zakonodavstva i medijacije u Srbiji“

Koordinator: Đordije Vuković

Lektura i korektura: Vlado Đukanović i Rada Ilić

Dizajn i priprema za štampu: Nenad Bjegović

Štampa: Sapient – Beograd

Tiraž: 500

ISBN 978-86-7728-116-8

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

343.85:343.412(497.11)

341.231.14(497.11)

КОСАНОВИЋ, Мирна, 1953-Zabrana diskriminacije u Srbiji i ranjive društvene grupe / Mirna Kosanović, Saša Gajin, Dejan Milenković. - Beograd : Program Ujedinjenih nacija za razvoj, Kancelarija u Srbiji, 2010 (Beograd : Sapient). - 143 str. : table ; 25 cm. - (Projekat Podrška sprovođenju antidiskriminacionog zakonodavstva i medijacije u Srbiji)

Na nasl. str.: Republika Srbija, Ministarstvo rada i socijalne politike. - Tiraž 500. - Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-7728-116-8

1. Gajin, Sasa, 1965- [autor] 2. Milenković, Dejan, 1970- [autor]

a) Diskriminacija - Sprečavanje - Srbija

b) Prava čoveka - Zastita - Srbija

COBISS.SR-ID 178733836

Mišljenja izneta u ovoj publikaciji su mišljenja autora i ne predstavljaju nužno stavove Programa Ujedinjenih nacija za razvoj, Ministarstva rada i socijalne politike Republike Srbije ili Evropske unije.

0 projektu

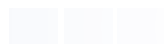
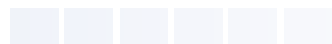
Publikacija „Zabrana diskriminacije u Srbiji i ranjive društvene grupe“ nastala je pod okriljem projekta „Podrška sprovođenju antidiskriminacionog zakonodavstva i medijacije u Srbiji“, koji se realizuje uz finansijsku podršku Evropske unije, a u saradnji Ministarstva rada i socijalne politike i Programa Ujedinjenih nacija za razvoj. Projekat je započeo sa aktivnostima krajem 2008. godine, i predstavlja nastavak uspešne prve faze saradnje koja se odvijala 2006. i 2007. godine. Cilj je da se podrže naponi Vlade Republike Srbije, nezavisnih tela i civilnog društva na unapređivanju ljudskih prava, u borbi protiv diskriminacije i obezbeđivanju uslova za jednakost svih lica u Republici Srbiji.

Jedna od najvažnijih oblasti podrške ovom procesu jeste razvoj zakonodavstva. U okviru te komponente projekta, projektni tim je imao čast da zajedno s predstavnicima Ministarstva rada i socijalne politike, Ministarstva za ljudska i manjinska prava i civilnog društva učestvuje u izradi samog teksta Zakona o zabrani diskriminacije, koji je usvojen 2009. godine.

Ova publikacija predstavlja nastavak te uspešne saradnje. Kroz nju, autori daju svoj doprinos procesu razvoja i usklađivanja zakonodavnog okvira u materiji sprečavanja i zaštite od diskriminacije, pružajući čitaocu sveobuhvatnu analizu uticaja postojećeg zakonodavstva na društvene tokove, stepena njegove usklađenosti s međunarodnim standardima, razmera unutrašnje povezanosti pozitivnih propisa kao i prikazom pravnih praznina, uz davanje odgovarajućih preporuka.

Ovako zahtevan tekst ne bi bio moguć bez učešća velikog broja stručnjaka koji su pomogli razradu pojedinih odeljaka ove publikacije, bilo kroz svoje komentare u inicijalnim fazama, bilo kroz podršku u kasnijem procesu dorade teksta. Smatramo da ova razmena mišljenja i saradnja stručnjaka sama po sebi predstavlja još jedan, poseban, doprinos izgradnji pravnih struktura u oblasti antidiskriminacije u Srbiji. Posebnu zahvalnost dugujemo timovima pod okriljem Ministarstva rada i socijalne politike, predvođenim državnim sekretarom Zoranom Martinovićem, koji je u svojstvu Nacionalnog projektnog direktora ovom projektu dao odgovarajući značaj i pružio mogućnost da postigne zavidne rezultate.

Nadamo se da će ova publikacija naći svoje mesto u praktičnoj primeni kao svojevrsni vodič kroz oblast antidiskriminacije. Takođe se nadamo da će poslužiti kao početna mapa puta Vladi Republike Srbije za dalje unapređenje oblasti zaštite ravnopravnosti i sprečavanja diskriminacije.



Sadržaj

UVOD	1
I DEO	
Međunarodni standardi zabrane diskriminacije i pregled opšte regulative u pravnom sistemu Republike Srbije	5
1. Međunarodni dokumenti i obaveze Srbije	7
1.1. Dokumenti Ujedinjenih nacija	7
1.2. Dokumenti Saveta Evrope	9
1.3. Evropska unija	10
1.4. Dokumenti drugih organizacija	12
2. Ustav Republike Srbije i zabrana diskriminacije	13
3. Zakon o zabrani diskriminacije kao krovni zakon u oblasti sprečavanja i zabrane diskriminacije	16
3.1. Opšti osvrt	16
3.2. Predmet zakona i osnovni pojmovi	16
3.3. Opšta zabrana diskriminacije i oblici diskriminacije	17
3.4. Posebni slučajevi diskriminacije	19
3.5. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti	22
3.6. Postupanje pred poverenikom	23
3.7. Sudska zaštita	24
3.8. Nadzor nad sprovođenjem zakona i kaznene odredbe	25
4. Zaštitnik građana i borba protiv diskriminacije	25
5. Krivičnopravna zaštita zabrane diskriminacije	32
II DEO	
Pojedini posebni slučajevi diskriminacije	43
1. Kratak pregled zabrane diskriminacije pojedinih grupa	45
1.1. Zabrana diskriminacije nacionalnih manjina	45
1.2. Zabrana diskriminacije po verskom osnovu	45
1.3. Zabrana diskriminacije osoba sa invaliditetom	46
1.4. Zabrana diskriminacije lica koja traže zaposlenje i zaposlenih	49
1.5. Zabrana diskriminacije pacijenata	51
1.6. Zabrana diskriminacije lica nad kojima se izvršava krivična sankcija	52
1.7. Zabrana diskriminacije dece i maloletnika	52
1.8. Ravnopravnost polova, rodna ravnopravnost i seksualna orijentacija	53
2. Mediji	54
2.1. Mediji	54
2.2. Slobodan pristup informacijama	55
2.3. Sportske priredbe i druge javne manifestacije	56



3. Govor mržnje	57
3.1. Zakon o zabrani diskriminacije	58
3.2. Zabrana govora mržnje u medijskim zakonima	59
3.3. Zabrana govora mržnje i zločin mržnje u krivičnom zakonodavstvu	60
3.4. Govor mržnje u drugim zakonima	60
4. Mere za obezbeđenje i unapređenje pune i stvarne ravnopravnosti – afirmativna akcija	61

III DEO

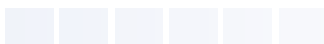
Pregled zabrane diskriminacije pojedinih grupa u pravnom sistemu Republike Srbije	63
--	----

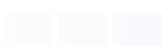
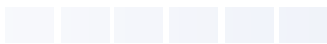
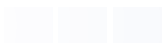
1. Diskriminacija Roma	65
1.1. Problemi s ličnim dokumentima	65
1.2. Zdravstvena zaštita	66
1.3. Obrazovanje	68
1.4. Socijalna zaštita	70
1.5. Smeštaj	75
2. Diskriminacija žena	76
2.1. Ustav iz 2006. godine	76
2.1.1. Zabrana diskriminacije (čl. 21)	76
2.1.2. Sloboda odlučivanja o rađanju deteta (čl. 63)	77
2.1.3. Zaključak	78
2.2. Žene kao žrtve krivičnih dela i krivičnopravna zaštita	78
2.3. Zabrana diskriminacije žena u oblasti rada (Zakon o radu)	79
2.3.1. Zabrana diskriminacije (čl. 19, 20 i 23)	79
2.3.2. Zasnivanje radnog odnosa i uslovi za zasnivanje radnog odnosa (čl. 26)	80
2.3.3. Zaštita života i zdravlja zaposlenih (čl. 80)	80
2.3.4. Zaštita zaposlenih od diskriminacije (čl. 82)	81
2.3.5. Zaštita materinstva (čl. 89)	82
2.3.6. Porodiljsko odsustvo i odsustvo s rada radi nege (čl. 94)	82
2.3.7. Zarade (čl. 104)	83
2.3.8. Naknada štete (čl. 164)	83
2.3.9. Prestanak radnog odnosa, otkaz od strane zaposlenog (čl. 178)	83
2.4. Položaj žena prema Porodičnom zakonu	84
2.4.1. Osnovne odredbe (čl. 2, 3 i 10)	84
2.4.2. Izdržavanje majke deteta (čl. 153)	85
2.4.3. Imovinski odnosi i pravo stanovanja (čl. 194)	85
2.4.4. Zaštita od nasilja u porodici (čl. 10)	86
2.4.5. Mere zaštite od nasilja u porodici (čl. 198)	86

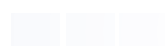
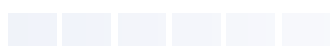
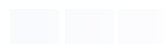
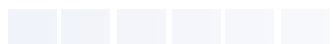
2.4.6. Postupak zaštite od nasilja u porodici (čl. 207 i 230)	87
2.4.7. Prestanak mere zaštite (čl. 284)	87
2.4.8. Hitnost postupka zaštite (čl. 285)	88
2.4.9. Pravila postupka (čl. 287)	88
2.5. Medijsko pravo	88
2.5.1. Zakon o javnom informisanju (čl. 17)	89
2.5.2. Zakon o oglašavanju (čl. 100)	89
3. Diskriminacija osoba sa invaliditetom	90
3.1. Porodični život	90
3.2. Lišenje poslovne sposobnosti	91
3.3. Dostupnost objekata i površina i korišćenje javnih usluga	92
3.4. Zdravstvena zaštita	92
3.5. Diskriminacija od strane državnih organa	93
3.5.1. Pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica i pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica	93
3.5.2. Nepristupačnost objekata organa javne vlasti pred kojima se vodi postupak	94
3.6. Problemi u obrazovanju	95
3.6.1. Pravo na obrazovanje	95
3.6.2. Deinstitutionalizacija i položaj osoba sa invaliditetom u ustanovama socijalne zaštite za dugotrajan smeštaj	97
3.7. Procesni položaj osoba sa invaliditetom	98
4. Diskriminacija nacionalnih i etničkih manjina	102
4.1. Pravni položaj nacionalnih i etničkih manjina	103
5. Diskriminacija interno raseljenih lica	106
5.1. Pravni položaj interno raseljenih lica	106
5.2. Problemi s ličnim dokumentima	107
5.2.1. Pravno nepriznate isprave i izgubljene ili uništene matične knjige	107
5.2.2. Problem upisa lica koja nikada nisu bila upisana u matične knjige	108
5.2.3. Troškovi postupka	108
5.2.4. Problemi sa određivanjem JMBG i prebivališta, odnosno boravišta	109
5.3. Zdravstvena zaštita	109
5.3.1. Problemi vezani za zdravstvenu potvrdu	109
5.3.2. Neadekvatna medicinska evidencija	110
5.3.3. Neodgovarajući nivo zdravstvene zaštite u centrima u kojima interno raseljena lica žive u većem broju	110
5.4. Obrazovanje	110
5.4.1. Problem pristupa osnovnim ličnim dokumentima u vezi sa obrazovnim procesom	111
5.4.2. Problem priznavanja školskih uverenja i diploma	111
5.5. Zapošljavanje i radni odnosi	112
5.5.1. Problemi s radnom knjižicom i drugim dokumentima	112
5.5.2. Problemi vezani za registrovanje pri Nacionalnoj službi za zapošljavanje	113



5.6. Socijalna zaštita	114
5.6.1. Problemi s ličnim dokumentima	114
5.6.2. Problemi sa smeštajem	115
5.6.3. Nepriznata naselja	115
5.7. Prava iz penzijskog osiguranja	115
5.7.1. Nemogućnost dokazivanja radnog staža	116
5.7.2. Propusti poslodavaca u vezi sa uplatom doprinosa za zaposlene	117
5.7.3. Problemi s funkcionisanjem državne administracije	117
5.8. Imovinska prava	118
5.8.1. Problemi s katastrima, odnosno sa evidencijom nepokretnosti	118
5.8.2. Problemi sa zauzetom imovinom	118
5.9. Pristup pravdi	119
5.9.1. Nedostatak pravne regulative	119
5.9.2. Nedostupnost sudova i drugih organa javne vlasti	119
6. Diskriminacija u oblasti verskih prava	120
6.1. Pravni položaj crkava i verskih zajednica	120
7. Diskriminacija lica na osnovu seksualne orijentacije	124
7.1. Ustav Republike Srbije i LGBT lica	124
7.2. Zakon o zabrani diskriminacije i LGBT lica	125
7.3. Sloboda mirnog okupljanja i LGBT lica	126
7.4. Radni odnosi, obrazovanje i zdravstvena zaštita i LGBT lica	126
7.5. Imovinski problemi	127
8. Diskriminacija lica koja žive s HIV-om/sidom	128
8.1. Međunarodni standardi	128
8.2. Domaća pozitivnopravna rešenja o HIV-u/sidi	130
8.3. Problemi s kojima se suočavaju lica koja žive s HIV-om/sidom	130
8.4. Pravni položaj osoba koja žive sa HIV-om/sidom	131
8.4.1. Razlozi za donošenje antidiskriminacionih pravila u oblasti HIV-a/side	131
8.4.2. Oblici antidiskriminacionih zakonodavnih inicijativa	132
8.4.3. Mere za podsticanje ravnopravnosti	132
8.5. Medicinsko pravo	133
8.5.1. Obaveza testiranja na HIV	133
8.5.2. Obaveza prijavljivanja	134
8.5.3. Pravo novorođenog deteta	134
8.5.4. Prava iz zdravstvenog osiguranja	135
8.6. Krivično pravo	135
8.7. Zaštita podataka o ličnosti	136
Tabelarni prikaz	137







UVOD

Do donošenja Zakona o zabrani diskriminacije 26. marta 2009. godine (Službeni glasnik Republike Srbije br. 22/09), mnogobrojni zakoni i podzakonski akti koji su se odnosili na zabranu diskriminacije nisu obezbeđivali uspešno sprečavanje ove pojave i zaštitu ravnopravnosti. Usvajanje Zakona o zabrani diskriminacije predstavlja prekretnicu u izgradnji efikasnog i koherentnog podсистema zabrane diskriminacije u okviru pravnog sistema Republike Srbije, što u budućnosti treba da dovede do uspešnog sprečavanja i zabrane diskriminacije te kažnjavanja odgovornih u slučajevima kršenja zabrane diskriminacije. Razloge za donošenje ovog zakona možemo podeliti u tri osnovne grupe: 1) poštovanje međunarodnih standarda i obaveza, 2) stvaranje efikasnog podсистema zabrane diskriminacije i 3) efikasno sprečavanje i kažnjavanje slučajeva diskriminacije u Srbiji.

Prva grupa razloga stoji u vezi s poštovanjem međunarodnih standarda i obaveza preuzetih ratifikacijom međunarodnih ugovora, pre svega onih koji se odnose na garantovanje ljudskih prava i sloboda, kao što su Povelja Ujedinjenih nacija, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Pakt o građanskim i političkim pravima, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i drugi dokumenti Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope, kao i niz dokumenata Evropske unije u ovoj oblasti koje Srbija treba da poštuje kako bi stekla punopravno članstvo u Evropskoj uniji.

Drugi razlog je povezan sa činjenicom da zbog nepostojanja integralnog sistema zaštite od diskriminacije u pravnom sistemu Republike Srbije, postojeći mehanizmi nisu obezbeđivali adekvatnu i efikasnu borbu protiv diskriminacije. I pored toga što su postojale brojne odredbe kojima se uređuje zaštita od diskriminacije u zakonima i podzakonskim aktima usvojenim u prethodnim godinama, mnoge od njih su, do trenutka donošenja sveobuhvatnog Zakona o zabrani diskriminacije, bile pretežno deklarativne i često potpuno izolovane u pravnom sistemu. Bilo je potrebno da se stvori i pravni ambijent u kojem će svi državni organi biti dužni da pravo primenjuju jednako za sve, ali i da na raspolaganju imaju primenjive zakonske odredbe. Država pri tom mora da sankcioniše svaku diskriminaciju, bez obzira na to da li su za nju odgovorna njena službena lica odnosno njeni organi ili fizička i pravna lica.

Treći razlog leži u činjenici da je diskriminacija u Srbiji, u pojedinim oblastima ili prema pojedinim ranjivim društvenim grupama još uvek veoma izražena. Različiti slučajevi diskriminatorskog postupanja događaju se u Srbiji skoro svakodnevno, ali još uvek relativno nizak stepen demokratske kulture često za posledicu ima da se oni u javnom mnjenju još uvek nedovoljno prepoznaju. U Izveštaju Evropske komisije za 2009. godinu koji se odnosi na Srbiju, u delu koji se tiče ekonomskih i socijalnih prava, konstatuje se da u praksi u Srbiji „i dalje postoji diskriminacija, posebno prema ranjivim grupama kao što su Romi, osobe sa invaliditetom i LGBT populacija. Sve ove grupe su često



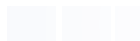
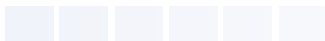
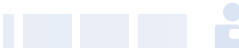
žrtve netolerancije i govora mržnje. Žrtvama diskriminacije pruža se malo podrške i potrebna je veća posvećenost svih aktera – policije, tužilaštva i sudstva – kako bi se obezbedilo da se zakoni u potpunosti primenjuju“.

Donošenje opšteg antidiskriminacionog zakona ima ključni značaj za stvaranje efikasnog sistema zaštite kao uslova za dalju harmonizaciju u procesu evropskih integracija. Za oblast zabrane diskriminacije ovo pitanje je veoma značajno jer je Evropska unija još 1993. godine definisala Kriterijume iz Kopenhagena za pristupanje zemalja centralne i istočne Evrope Evropskoj uniji. U nastavku ovog procesa, Savet ministara EU je u Madridu 1995. godine istakao da integracija zemalja centralne i istočne Evrope zahteva prilagodavanje njihovih administrativnih sistema, ali da nije dovoljno da evropsko zakonodavstvo bude samo prikladno preneto na nacionalni nivo zemalja (koje su u to vreme pledirale na članstvo u EU), već i da se takvo zakonodavstvo stvarno primenjuje u radu javne uprave i sudova. U Agendi za Zapadni Balkan, koja je predstavljena na samitu Saveta ministara EU u Solunu, juna 2003. godine, potvrđeno je da će se Kriterijumi iz Kopenhagena primenjivati i u procesu približavanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji, ali da postojanje opšteg antidiskriminacionog zakona te drugih zakona i regulativa koje se odnose na zabranu diskriminacije, samo po sebi, sa stanovišta približavanja Evropskoj uniji nije dovoljno, nego da je ključno pitanje njegova uspešna implementacija.

Ipak, ostvarivanje ljudskih prava zavisi i od mogućnosti svake države da stvori uslove za njihovo ostvarivanje. Kao posebno pitanje javlja se potreba za konstituisanjem tzv. druge generacije ljudskih prava – ekonomskih, socijalnih i kulturnih.

Ekonomska, socijalna i kulturna prava (pravo na rad, pravo na slobodan izbor zanimanja i zaposlenja, sloboda sindikalnog udruživanja, pravo na životni standard primeren ljudskom dostojanstvu, pravo na zaštitu zdravlja, pravo na socijalno obezbeđenje, pravo majki i dece na posebnu zaštitu i dr.) pripadaju redu prava druge generacije i imaju karakter programskih prava, koja se postepeno ostvaruju. Za ovu vrstu prava kaže se da ima karakter ideala, odnosno objektivnih prava, prava koja iz objektivnog pravnog poretka treba postepeno da prerastu u subjektivna prava čoveka. U ostvarivanju tog cilja, ogroman značaj ima uloga same države i ta uloga države sve više dolazi do izražaja.

Cilj ove publikacije jeste upravo da ukaže na ta dva aspekta daljeg razvoja zakonodavnog okvira i njegove primene u oblasti zabrane i sprečavanja diskriminacije u Srbiji. S jedne strane, publikacija ukazuje na one delove zakonodavnog sistema u kojima je neophodno usklađivanje postojećih normi, odnosno na one delove gde je neophodno upotpuniti sistem kako bi primena zakonodavstva mogla da bude efikasna, usklađena i delotvorna. S druge strane, smisao publikacije jeste da ukaže i na društvene pojave na koje tek treba uticati, postepeno i sistemski, kako bi se pojavni oblici diskriminacije u Srbiji što uspešnije i potpunije suzbili, odnosno kako bi svi građani mogli da imaju podjednake šanse i mogućnosti za uspešan i dostojanstven život.

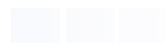
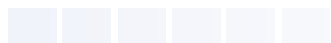
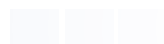
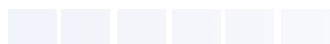


Da bi postigla ova dva cilja, Bela knjiga zabrane diskriminacije, u prvom delu, kroz prikaz osnovnih dokumenata Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske unije daje pregled međunarodnih standarda zabrane diskriminacije koji su značajni za Republiku Srbiju, odnosno koji se neposredno primenjuju u unutrašnjem zakonodavstvu. U odnosu na domaće pravo, Ustav Republike Srbije predstavlja pravni osnov za donošenje zakona koji, svaki u svojoj oblasti, zabranjuju diskriminaciju. U tom smislu, pored prikaza Ustava Republike Srbije i Zakona o zabrani diskriminacije, posebno se obrađuje institucija zaštitnika građana a daje se i detaljan prikaz krivičnopravne zaštite, i kroz odredbe Krivičnog zakonika i kroz prikaz posebnih zakona.

Ovo je svakako prvi pokušaj sveobuhvatne analize postojećeg zakonodavstva u Republici Srbiji u ovoj oblasti od donošenja novih zakona 2009. godine (kao što su Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o ravnopravnosti polova itd.), odnosno od izmena i dopuna postojećeg zakonodavstva (kao što je Krivični zakonik). Prosta zakonodavna analiza, bez obzira na njenu relevantnost za stručno razumevanje legislative, ne bi bila kompletna i ne bi imala praktični smisao, koji se ogleda u potrebi da se izvrše promene u društvu i da se motiviše implementacija usvojenih normi, ukoliko ne bi bila upotpunjena paralelnom analizom društvene realnosti, odnosno vrste i načina diskriminacije najugroženijih društvenih grupa, kao i uticaja koje zakonodavni okvir ima na ovakve pojavne oblike diskriminacije. Upravo zato, u drugom delu teksta, razmatra se diskriminacija prema pojedinim grupama lica, kroz delimični pregled zakonskih odredaba koje se odnose na zabranu diskriminacije, a daje se i prikaz zabrane diskriminacije kroz pojedine zakone (Zakon o javnom informisanju, Zakon o radiodifuziji, Zakon o slobodnom pristupu informacijama itd.).

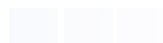
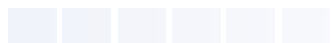
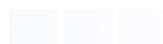
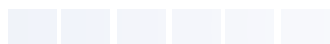
Da bi se upotpunilo razmatranje legislative donete u svrhu sprečavanja, odnosno kažnjavanja diskriminacije, posebno se, zbog svoje važnosti, obrađuju pojam odnosno pojava govora mržnje te mere za obezbeđenje i unapređenje pune i stvarne ravnopravnosti.

Ova publikacija je, nadamo se, samo prvi korak u sistematskom i naučnom istraživanju pojma i pojave diskriminacije u Srbiji i mera donetih u cilju njenog sprečavanja i kažnjavanja. Publikacija ne pretenduje na to da pruži definitivne odgovore na sva pitanja, niti da obradi sve društvene pojave diskriminacije, niti da predstavi celokupni zakonodavni okvir koji se odnosi ili utiče na zabranu diskriminacije u Srbiji. Njena svrha je skromna i sastoji se u tome da ukaže na dalje pravce razmišljanja i dopunjavanja ovog zakonodavnog i strateškog okvira, njegove harmonizacije i povećanja mogućnosti za što efikasniju primenu. Pored takvih ograničenja u odnosu na samu materiju, publikacija je ograničena i u vremenskom kontekstu. Ubrzan razvoj zakonodavstva u Srbiji, podstaknut između ostalog potrebom da što brže uskladimo svoje norme s normama Evropske unije, čini da se ova materija, kao i niz drugih, ubrzano menja i da se novine učestalo unose u postojeće zakonodavstvo. Važno je napomenuti da je i zakonodavstvo Evropske unije po ovom pitanju daleko od zaokružene celine. Pored značajnih razlika u zakonodavstvu država članica Evropske unije, ubrzano dolazi do razvoja samih nadnacionalnih normi u ovoj oblasti pa se, recimo, očekuje donošenje nove, sveobuhvatnije direktive u ovoj oblasti već tokom 2010. godine. Zato su autori morali vremenski da ograniče svoju analizu na period do kraja 2009. godine. Razvoj zakonodavstva, na međunarodnom i na domaćem nivou, usloviće potrebu za daljom doradom i dopunom ove publikacije.



IDEO:

Međunarodni standardi zabrane diskriminacije i pregled opšte regulative u pravnom sistemu Republike Srbije



1. Međunarodni dokumenti i obaveze Srbije

Brojne konvencije i drugi međunarodni dokumenti u svojim odredbama jasno ukazuju na obaveze država da odgovarajućim pravnim mehanizmima spreče sve oblike diskriminacije.

Ovde posebno treba navesti međunarodne ugovore i druge dokumente nastale u okvirima Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope – međunarodnih organizacija koje su u uspostavljanju međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava najistaknutije, a čija je članica i naša zemlja, kao i pojedine dokumente Evropske unije, s obzirom na to da Republika Srbija teži da u budućnosti postane njen punopravni član. Iz dokumenata univerzalnog karaktera i iz posebnih dokumenata ovih međunarodnih organizacija, jasno je da se u savremenim uslovima država teško može nazvati „demokratskom“ ukoliko u svom pravnom sistemu nema celovit, adekvatan i efikasan podsistem prevencije i sprečavanja svih oblika i vidova diskriminacije te borbe s njom, u cilju ispunjenja preuzetih međunarodnih obaveza. Na ovom mestu pomenućemo neke od najvažnijih dokumenta Ujedinjenih nacija, Saveta Evrope i Evropske unije.

1.1. Dokumenti Ujedinjenih nacija

- Povelja Ujedinjenih nacija¹ u članu 55 tačka c) obavezuje sve članice na „poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve, bez razlikovanja rase, pola, jezika ili vere“.
- Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima u članovima 1 i 2 svim ljudima jemči slobodu i jednakost u dostojanstvu i pravima, bez obzira na „bilo kakvu razliku kao što je rasa, boja kože, pol, jezik, vera, političko ili neko drugo opredjeljenje, nacionalno ili društveno poreklo, vlasništvo, rođenje ili neki drugi status“.²
- Pakt o građanskim i političkim pravima³ iz 1966. godine u članu 20 stav 2 proklamuje da će se zakonom „zabraniti svako zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje“. Članom 26 ovog pakta utvrđeno je: „Svi su pred zakonom jednaki i imaju pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez ikakvog razlikovanja. U tom pogledu, zakon će zabraniti svaku diskriminaciju i zajemčiti svim licima podjednaku i efikasnu zaštitu protiv svake diskriminacije, naročito na osnovu rase, boje, pola, jezika,

1 Up. Povelja Ujedinjenih nacija, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori, broj 5/45, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 2/65, 12/66, 39/72.

2 Up. Opšta deklaracija o pravu čoveka, Službeni list FNRJ, broj 0/48.

3 Up. Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, Službeni list SFRJ, br. 7/71; Zakon o potvrđivanju Fakultativnog protokola uz Pakt o građanskim i političkim pravima, Službeni glasnik SRJ – Međunarodni ugovori, broj 4/01.



veroisповести, političkog i bilo kog drugog mišljenja, nacionalnog i društvenog porekla, imovine, rođenja ili drugog statusa.“

- Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima⁴ iz 1966. godine u članu 2 stav 2 obavezuje države ugovornice da jemče da se prava koja su u njemu proglašena izvršavaju „bez ikakve diskriminacije zasnovane na rasi, boji, polu, jeziku, veroispovesti, političkom ili kakvom drugom mišljenju, nacionalnom ili društvenom poreklu, imovini, rođenju ili nekom drugom svojstvu“.
- Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije⁵ iz 1965. godine osnovni je dokument UN u borbi protiv rasizma i diskriminacije. Ovom konvencijom je, između ostalog, utvrđeno da „države članice osuđuju svaku propagandu i sve organizacije koje se rukovode idejama ili teorijama zasnovanim na superiornosti neke rase ili grupe lica izvesne boje ili izvesnog etničkog porekla ili koje žele da opravdaju ili podrže svaki oblik rasne mržnje i diskriminacije“.
- Pored pomenutih dokumenata UN, svakako treba navesti i Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena i Opcioni protokol uz ovu konvenciju,⁶ Konvenciju o pravima deteta,⁷ Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom i Opcioni protokol uz ovu konvenciju,⁸ kao i Konvenciju protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni i postupaka.⁹ Takođe, još 1964. godine ratifikovana je Uneskova Konvencija protiv diskriminacije u obrazovanju, koja je doneta 1960. godine.

Navedenim međunarodnim ugovorima ustanovljena su i ugovorna tela čija je nadležnost da nadziru ispunjavanje ugovornih obaveza država članica. Jedna od nadležnosti navedenih ugovornih tela jeste i razmatranje izveštaja država članica o sprovođenju obaveza koje su preuzete ugovorima.

4 Up. Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Službeni list SFRJ, broj 7/71.

5 Up. Zakon o ratifikaciji Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, broj 6/67.

6 Up. Zakon o ratifikaciji Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacija žena, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, broj 11/81; Zakon o potvrđivanju Opcionog protokola uz Konvenciju o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, broj 13/2002.

7 Up. Zakon o ratifikaciji Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima deteta, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, broj 15/90, Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 4/96, 2/97, Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, br. 4/96, 2/97.

8 Up. Zakon o potvrđivanju Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, broj 42/09; Zakon o potvrđivanju Opcionog protokola uz Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, broj 42/09.

9 Up. Zakon o ratifikaciji Konvencije protiv mučenja i drugih svirepih, nečovečnih ili ponižavajućih kazni i postupaka, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori, br. 9/91.



1.2. Dokumenti Saveta Evrope

Državna zajednica Srbije i Crne Gore postala je članica Saveta Evrope 3. aprila 2003. godine, kada je i potpisana Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950).¹⁰ Konvencija je stupila na snagu 3. marta 2004. godine. Instrumenti ratifikacije deponovani su u Sekretarijatu Saveta Evrope početkom marta iste godine. Nakon što je SCG prestala da postoji, Republika Srbija je 2006. godine, kao njen pravni sledbenik, zadržala članstvo u Savetu Evrope. Zabrana diskriminacije predviđena je članom 14 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, ali je ona donedavno imala samo pomoćni karakter, jer je zabranjivala diskriminaciju jedino u vezi sa uživanjem prava koja su garantovana Konvencijom. Međutim, Protokol br. 12 uz Konvenciju, iz 2000. godine, ispravlja ovaj nedostatak. On je stupio na snagu 1. aprila 2005, čime je omogućena sveobuhvatnija zaštita lica od diskriminatorskih akata i postupaka. SCG je ratifikovala ovaj protokol, čime je Srbija dobila obavezu da se svako pravo koje njeni zakoni garantuju ostvari bez diskriminacije po bilo kom osnovu. U članu 1. (Opšta zabrana diskriminacije) Protokola br. 12 izričito je utvrđeno: „Svako pravo koje zakon predviđa ostvariće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, veroispovesti, političkom i drugom uverenju, nacionalnom ili društvenom poreklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom ličnom statusu“.

Republika Srbija je ratifikovala i Evropsku konvenciju o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih kazni i postupaka,¹¹ Evropsku povelju o regionalnim i manjinskim jezicima, koja u delu II, članu 7 tačka 2 (ciljevi i principi), zabranjuje diskriminaciju, kao i Okvirnu konvenciju Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina,¹² kojom je u Odeljku II, član 4 stav 2 između ostalog, utvrđeno: „Strane ugovornice se obavezuju da će pripadnicima nacionalnih manjina garantovati ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu. U tom smislu zabranjena je bilo kakva diskriminacija na osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini“. Takođe, treba pomenuti da je Srbija ratifikovala i revidiranu Evropsku socijalnu povelju.¹³

Posebno telo Saveta Evrope, čiji je osnovni zadatak upravo bavljenje pitanjima vezanim za postojanje i zabranu diskriminacije, jeste Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI). Ovo telo osnovano je 22. marta 1994. godine s ciljem da suzbija rasizam, ksenofobiju, antisemitizam i netoleranciju koji ugrožavaju ljudska prava i demokratske vrednosti u Evropi. Analizirajući stanje u državama članicama Saveta Evrope, ECRI donosi preporuke kojima je cilj revizija zakonodavstva članica te revizija njihove politike i drugih mera za borbu protiv rasizma. Osim analize stanja u državama

10 Up. Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (s protokolima uz Konvenciju), Službeni list SCG – Međunarodni ugovori, br. 9/2003, 5/2005.

11 Up. Zakon o ratifikaciji Konvencije o sprečavanju mučenja i nečovečnih ili ponižavajućih postupaka i kažnjavanja, izmenjene i dopunjene Protokolom 1 i Protokolom 2 uz Konvenciju, Službeni list SCG – Međunarodni ugovori, broj 9/2003.

12 Zakon o potvrđivanju Okvirne konvencije o zaštiti nacionalnih manjina, Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori, broj 6/98.

13 Zakon o potvrđivanju revidirane Evropske socijalne povelje, Službeni glasnik RS, broj 42/09.



članicama na osnovu periodičnih izveštaja koje su države dužne da podnose Evropskoj komisiji, to telo donosi opšte preporuke koje se odnose na različite pojave rasizma i netolerancije, kao što su opšte preporuke u vezi s diskriminacijom Roma i Muslimana, širenjem rasističkih sadržaja preko Interneta, a uz to daje i savete zakonodavnim telima država članica i sl. Preporuke ECRI nisu obavezujuće, ali se u državama članicama ozbiljno razmatraju i uglavnom sprovode u delo.

1.3. Evropska unija

Jedna od osnovnih karakteristika Evropske unije jeste nadnacionalni zakonski poredak, ograničen u ugovorima definisanim pravnim oblastima. Ovaj nadnacionalni poredak manifestuje se kroz primarne i sekundarne izvore prava i odluke Suda pravde Evropske zajednice sa sedištem u Luksemburgu.

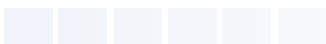
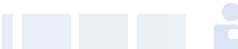
Uzimajući u obzir kompleksnost komunitarnog prava Evropske unije, ovde ćemo se najpre zadržati na primarnim izvorima prava današnje Evropske unije (nekadašnje Evropske zajednice), koji u sebi kao opšti princip sadrže zabranu diskriminacije.

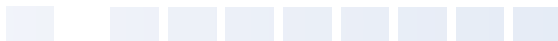
Svakako najdalekosežnija opšta zabrana diskriminacije sadržana je u odredbi člana 13. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice iz 1957. godine (Ugovor EZ). U kasnijoj fazi, na osnovu iskustava stečenih kroz nastojanje da se iskoreni polna diskriminacija, devedesetih godina prošlog veka sazrela je svest da se borba protiv diskriminacije mora proširiti i na brojna druga lična svojstva. Kao rezultat tog procesa, stupanjem na snagu Ugovora iz Amsterdama 1999. godine, u Ugovor o osnivanju Evropske zajednice unet je novi član, član 13. Na osnovu njegovih odredaba Evropska unija je dobila i posebna ovlašćenja u sferi borbe protiv diskriminacije po osnovu pola, rasnog ili etničkog porekla, verskog ubeđenja ili verovanja, invaliditeta, starosti i seksualne orijentacije. Ovim članom Evropska unija je ovlašćena da, u za to predviđenim procedurama, donosi pravne akte radi sprečavanja i otklanjanja diskriminacije po tim osnovama.

Posle stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, usvojene su i nove direktive u oblasti zabrane diskriminacije. Od ovih, sekundarnih izvora prava Evropske unije pomenućemo ovde samo Direktivu br. 2000/43 EZ o rasnoj jednakosti (Racial Equality Directive 2000/43/EC) kojom se implementira princip jednakog tretmana lica bez obzira na njihovo rasno ili etničko poreklo i Direktivu br. 2000/78 EZ (Directive 2000/78/EC) kojom se ustanovljava opšti okvir za jednak tretman u oblasti zapošljavanja.

Zbog potrebe za efikasnom borbom protiv diskriminacije, važno je shvatiti efekte ovih direktiva na terenu. Informacije o implementaciji ove dve antidiskriminacione direktive u nacionalnim zakonodavstvima važne su za analizu njihovog uticaja u praksi, uključujući srodne slučajeve iz sudske prakse. Zato je Evropska komisija odlučila da uspostavi Mrežu pravnih eksperata u oblasti zabrane diskriminacije¹⁴ kako bi podržala

14 Equinet je Evropska mreža tela za zaštitu ravnopravnosti, koja razvija saradnju i protok informacija između tela za zaštitu ravnopravnosti u Evropi radi jednoobrazne implementacije antidiskriminacionog zakonodavstva i pravne zaštite žrtava diskrimi-





rad eksperata na obezbeđivanju nezavisnih informacija a koja bi sugerisala odgovarajuće pravce razvoja u oblasti zabrane diskriminacije u državama članicama. Mrežu čine 27 nacionalnih eksperata u oblasti zabrane i sprečavanja diskriminacije i 5 koordinatora za svaku od sledećih oblasti diskriminacije: rasno i etničko poreklo, veroispovest, invalidnost, starost i seksualna orijentacija. Ova mreža je zamenila tri prethodne grupe eksperata koje su bile usredsređene na oblasti rasne, verske i etničke diskriminacije, invalidnosti i seksualne orijentacije. Nova mreža započela je s radom u junu 2004. godine.

Mreža je dosada sačinila više publikacija koje su dostupne na sajtu Evropske unije, na primer godišnju Evropsku antidiskriminacionu pravnu reviju koja je usredsređena na razvoj prava u ovoj oblasti. Mreža je izdala i seriju tematskih izveštaja namenjenih boljem razumevanju određenih oblasti diskriminacije, na primer diskriminacije po starosnom dobu. Mreža izdaje i izveštaje za svaku od 27 zemalja Evropske unije, u kojima se opisuju detalji kako se ove dve direktive implementiraju (na primer, izmene u postojećem zakonodavstvu, prednacrti zakona, uvođenje obavezujućih mehanizama i preduzete pozitivne mere).

Važan dokument Evropske unije predstavlja i Ugovor iz Lisabona, potpisan 13. decembra 2007. godine, koji je stupio na snagu pošto su ga ratifikovale sve države članice Evropske unije 1. decembra 2009. godine. U članu 2 stav 3 ovog ugovora između ostalog je utvrđeno: „Unija će ustanoviti unutrašnje tržište. Radeći na održivom razvoju Evrope zasnovanom na ujednačenom ekonomskom rastu i stabilnosti cena, visokokompetitivnom socijalnoekonomskom tržištu, težeći punoj zaposlenosti i socijalnom progresu, visokom nivou zaštite i poboljšanju kvaliteta životne sredine. Promovisaće naučni i tehnološki napredak. Boriće se protiv socijalne isključivosti i diskriminacije i promovisaće socijalnu pravdu i zaštitu, ravnopravnost žena i muškaraca i solidarnost između generacija i zaštitu prava deteta.“

U članu 6 Ugovora iz Lisabona, takođe je predviđeno da EU pristupa Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima te da osnovna prava koja su garantovana ovom konvencijom i koja su nastala iz ustavne tradicije zajedničke svim državama članicama čine opšte principe prava Evropske unije.¹⁵ U tom smislu, antidiskriminacione odredbe Evropske konvencije o ljudskim pravima, kao i praksa njihove primene, takođe predstavljaju deo komunitarnog prava EU.

Takođe, ne treba zaboraviti ni da je Evropska unija definisala političke kriterijume pristupanja Evropskoj uniji još 1993. godine, tzv. Kriterijume iz Kopenhagena, koji se posebno odnose na standarde iz oblasti vladavine prava, ljudskih prava i zaštite manjina. Zaštita od diskriminacije predstavlja jednu od osnovnih obaveza država u procesu stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji.

nacije. Equinet ima cilj da članice ispune svoje mandate na nacionalnom nivou kroz uspostavljanje razmene i saradnje u odnosu na implementaciju i promociju antidiskriminacije i jednakosti.

15 Službeni list broj C 115, 9. 5. 2008, str. 0001– 0388.



Evropski sud pravde, kao organ Evropske unije, definisao je u svojim presudama i veći broj principa upravno-pravne prirode, pozivajući se na opšta pravna načela zajednička državama članicama, koje one moraju uvažiti u svom pravnom poretku kada primenjuju pravo Evropske unije. Primenjujući metod upoređivanja pojedinih nacionalnih prava, Evropski sud pravde je utvrdio znatan broj principa upravnog prava. Ti principi se mogu objediniti u četiri velike grupe a zatim i razložiti na određeni broj užih principa koji se odnose na rad uprave. To su pouzdanost i predvidljivost (pravna izvesnost), otvorenost i transparentnost, odgovornost te efikasnost i delotvornost.¹⁶

Pouzdanost i predvidljivost, kao princip evropskog upravnog prostora, proizlazi iz principa vladavine prava. Ovu grupu čini čitav niz principa, na primer principi zakonitosti, proporcionalnosti, profesionalnog integriteta, nediskriminacije, proceduralne pravde i dr. Princip nediskriminacije i princip proceduralne pravde, koji garantuju nediskriminaciju u pružanju javnih usluga od strane javne uprave u državama članicama Evropske unije te nepristrasnu primenu prava, poštovanje stranke, njenu jednakost i poštovanje njenog dostojanstva u postupcima koji se vode pred organima javne uprave, imaju u tom smislu ključni značaj i za dalje evropske integracije Srbije.

1.4. Dokumenti drugih organizacija

Od drugih organizacija i dokumenata naročito treba pomenuti Međunarodnu organizaciju rada i njenu Konvenciju 111 o diskriminaciji u pogledu zapošljavanja i zanimanja.¹⁷ Pojedini principi ove konvencije sadržani su u Zakonu o radu iz 2005. godine.

Srbija do danas nije potpisala ni ratifikovala nekoliko značajnih međunarodnih dokumenata koji su važni za zabranu i sprečavanje diskriminacije u pojedinim oblastima. Ovdje pre svega treba navesti Konvenciju o učešću stranaca u javnom životu na lokalnom nivou¹⁸, Evropsku konvenciju o nacionalnosti¹⁹ i Evropsku konvenciju o pravnom statusu radnika migranata. Takođe, važna je i Međunarodna konvencija o zaštiti svih radnika migranata i članova njihovih porodica.²⁰

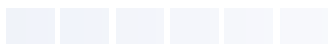
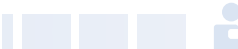
16 Up. Ljubomir Sekulić, Osnovi upravnog prava, Univerzitet Crne Gore, Podgorica, 2004, str. 26–27.

17 Uredba o ratifikaciji Konvencije Međunarodne organizacije rada br. 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja, Službeni list FNRJ, broj 3/61.

18 Konvencija Saveta Evrope koja je stupila na snagu 1. maja 1997. godine.

19 Konvencija Saveta Evrope koja je stupila na snagu 6. novembra 1997. godine.

20 Konvencija UN koja je stupila na snagu 1. 7. 2003. godine.



2. Ustav Republike Srbije i zabrana diskriminacije

Ustav Republike Srbije,²¹ usvojen na referendumu 29. oktobra 2006. godine, u više odredaba utvrđuje načela jednakosti, ravnopravnosti i nediskriminacije, a u određenoj meri uvažava i princip afirmativne akcije. Ovde ukazujemo na najznačajnije odredbe Ustava, koje se odnose na zabranu diskriminacije.

Ustav na deklarativnom nivou garantuje ravnopravnost građana i zabranjuje diskriminaciju pa tako u članu 1 definiše da je Republika Srbija država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, zasnovana na vladavini prava i socijalnoj pravdi, načelima građanske demokratije, ljudskim i manjinskim pravima i slobodama i pripadnosti evropskim principima i vrednostima.

Članom 5 Ustav proklamuje slobodu osnivanja političkih stranaka i zabranjuje delovanje političkih stranaka koje je usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne i verske mržnje.

Članom 14 Ustav proklamuje da Republika Srbija štiti prava nacionalnih manjina a da država jemči posebnu zaštitu nacionalnim manjinama radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta.

U članu 15 proklamuje se ravnopravnost polova i propisuje da država jemči ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti.

Članom 18 predviđeno je da se ljudska i manjinska prava koja su zajemčena Ustavom neposredno primenjuju: „Ustavom se jemče, i kao takva, neposredno se primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima. Zakonom se može propisati način ostvarivanja ovih prava samo ako je to Ustavom izričito predviđeno ili ako je to neophodno za ostvarenje pojedinog prava zbog njegove prirode, pri čemu zakon ni u kom slučaju ne sme da utiče na suštinu zajemčenog prava. Odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje.“

Diskriminacija se zabranjuje po članu 21 Ustava tako što se proklamuje da su pred ustavom i zakonom svi jednaki, da svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije, kao i da je zabranjena svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovedi, političkog ili drugog

21 Up. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj 98/06.



uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Ustav propisuje i da se diskriminacijom ne smatraju posebne mere koje Republika Srbija može uvesti radi postizanja pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima (tzv. mere afirmativne akcije).

U članu 22 Ustav uspostavlja pravo svakoga na sudsku zaštitu kad god su povređena njegova ljudska ili manjinska prava i garantuje građanima da imaju pravo da se obrate međunarodnim institucijama radi zaštite svojih sloboda i prava zajemčenih Ustavom.

U okviru prava na pravično suđenje, koje je utvrđeno članom 32 Ustava, svakome ko ne govori ili ne razume zvanični jezik koji se koristi u sudovima garantuje se da ima pravo na besplatnog prevodioca.

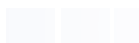
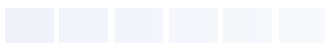
Kroz pravo na jednaku zaštitu prava pred sudovima i drugim državnim organima, utvrđeno u članu 36 Ustava, štiti se pravo na ravnopravnost pred sudovima i drugim organima.

Ustav u članu 43 jemči slobodu misli, savesti, uverenja i veroispovesti, pravo da se ostane pri svom uverenju ili veroispovesti ili da se oni promene prema sopstvenom izboru, kao i da niko nije dužan da se izjašnjava o svojim verskim i drugim uverenjima. Svako je slobodan da ispoljava svoju veru ili ubeđenje veroispovedanja obavljanjem verskih obreda, pohađanjem verske službe ili nastave, pojedinačno ili u zajednici s drugima, kao i da privatno ili javno iznosi svoja verska uverenja. Sloboda ispoljavanja vere ili uverenja u demokratskom društvu može se ograničiti zakonom samo ako je to neophodno radi zaštite života i zdravlja ljudi, morala demokratskog društva, sloboda i prava građana zajemčenih Ustavom, javne bezbednosti i javnog reda ili radi sprečavanja izazivanja ili podsticanja verske, nacionalne ili rasne mržnje.

Po članu 44 crkve i verske zajednice su ravnopravne i odvojene od države. Ustavni sud može zabraniti versku zajednicu samo ako njeno delovanje ugrožava pravo na život, pravo na psihičko i fizičko zdravlje, prava dece, pravo na lični i porodični integritet, pravo na imovinu, javnu bezbednost i javni red ili ako izaziva i podstiče versku, nacionalnu ili rasnu netrpeljivost.

Članom 46 jemči se sloboda mišljenja i izražavanja, kao i sloboda da se govorom, pisanjem, slikom ili na drugi način traže, primaju i šire obaveštenja i ideje, s tim što se sloboda izražavanja može zakonom ograničiti ako je to neophodno radi zaštite prava i ugleda drugih, čuvanja autoriteta i nepristrasnosti suda i zaštite javnog zdravlja, morala demokratskog društva i nacionalne bezbednosti Republike Srbije.

Ustav članom 48 podstiče uvažavanje razlika tako što Republika Srbija merama u obrazovanju, kulturi i javnom obaveštavanju podstiče razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika koje postoje zbog posebnosti etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta njenih građana. Zabranjeno je i kažnjivo svako izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti (član 49).



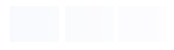
Po članu 50 svako je slobodan da bez odobrenja, na način predviđen zakonom, osniva novine i druga sredstva javnog obaveštavanja. U Srbiji nema cenzure, a nadležni sud može sprečiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obaveštavanja samo ako je to u demokratskom društvu neophodno radi sprečavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka ili narušavanje teritorijalnog integriteta Republike Srbije, sprečavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na neposredno nasilje ili radi sprečavanja zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje, kojim se podstiče na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje.

Ustav po članu 55 jemči slobodu udruživanja, bez prethodnog odobrenja, zabranjuje tajna i paravojna udruženja i određuje da Ustavni sud može zabraniti samo ono udruženje čije je delovanje usmereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, kršenje zajemčenih ljudskih ili manjinskih prava ili izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.

Odeljak 3 Drugog dela Ustava posvećen je pravima pripadnika nacionalnih manjina (članovi 75–81). Prema članu 76 Ustav pripadnicima nacionalnih manjina jemči ravnopravnost pred zakonom i jednaku zakonsku zaštitu te zabranjuje svaku diskriminaciju zbog pripadnosti nacionalnoj manjini, osim pozitivne. U članu 77 garantovana je odgovarajuća zastupljenost nacionalnih manjina u javnoj upravi na centralnom i lokalnom nivou (afirmativna akcija), a u članu 81 Ustav proklamuje obavezu razvijanja duha tolerancije tako što Srbija u oblasti obrazovanja, kulture i informisanja podstiče duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzima efikasne mere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njenoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet.

I pored dosta načelnih odredaba koje sadrži Ustav, a koje se neposredno ili posredno odnose na zabranu diskriminacije, stručna javnost i pojedine međunarodne organizacije, na primer Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije,²² iznele su primedbe na pojedina ustavna rešenja koja se odnose na zabranu diskriminacije. Ovo se pre svega odnosi na član 1 Ustava Republike Srbije, kojim je predviđeno da je Republika Srbija država srpskog naroda i svih građana koji u njoj žive, čime se posredno pravi razlika između Srba i drugih. Republika Srbija je, međutim, ovaj zaključak oštro demantovala. Prema tumačenju zvaničnih organa, ovaj član Ustava treba shvatiti u duhu Preambule Ustava, gde je utvrđeno: „Polazeći od državne tradicije srpskog naroda i ravnopravnosti svih građana i etničkih zajednica u Srbiji ... građani Srbije donose Ustav ...“

22 Komisija protiv rasizma i netolerancije, Izveštaj o Srbiji (usvojen 14. decembra 2007), Savet Evrope 29. 4. 2008, str. 8–9.



3. Zakon o zabrani diskriminacije kao krovni zakon u oblasti sprečavanja i zabrane diskriminacije

3.1. Opšti osvrt

Značajan trenutak u izgradnji delotvornog i efikasnog podsistema zaštite od diskriminacije i sprečavanja diskriminacije u okviru pravnog sistema Republike Srbije bilo je donošenje opšteg antidiskriminacionog zakona, odnosno Zakona o zabrani diskriminacije. Pravni sistem Srbije bio je veoma neefikasan u delu koji se odnosi na zabranu diskriminacije između ostalog i zato što su tek opštim Zakonom o zabrani diskriminacije prvi put zakonski definisani pojmovi diskriminacije (posredne i neposredne) i afirmativne akcije, diskriminacije prema određenim kategorijama lica, a u određenim slučajevima i teški oblici diskriminacije.

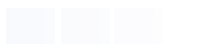
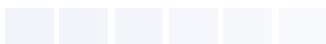
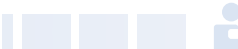
Poseban kvalitet ovog zakona leži u činjenici da je njime ustanovljeno posebno nezavisno i nepristrasno telo koje treba da koordinira akcije u vezi sa zabranom diskriminacije i koje ima mogućnost da organima i licima koji krše zabranu diskriminacije izrekne odgovarajuće mere. Zakonom je predviđen i poseban građanski postupak za zaštitu od diskriminacije i utvrđene su prekršajne sankcije za diskriminatorско ponašanje.

Zakon o zabrani diskriminacije sastoji se iz 9 delova: Opšte odredbe, Opšta zabrana i oblici diskriminacije, Posebni slučajevi diskriminacije, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Postupanje pred poverenikom, Sudska zaštita, Nadzor, Kaznene odredbe te Prelazne i završne odredbe.

3.2. Predmet zakona i osnovni pojmovi

U Prvom delu Zakona o zabrani diskriminacije²³ najpre se utvrđuje predmet zakona. Tim zakonom uređuje se opšta zabrana diskriminacije, oblici i slučajevi diskriminacije i utvrđuju sredstva pravne zaštite za borbu protiv diskriminacije. Takođe, njime je utvrđen i poverenik za zaštitu ravnopravnosti, kao samostalan državni organ, nezavisan u vršenju svojih nadležnosti. Iz samog predmeta zakona jasno je da ovaj zakon uređuje integralni sistem mera, uslova i instrumenata kojima se obezbeđuje uspešna primena ustavnih odredaba koji se odnose na zabranu diskriminacije.

23 Up. Zakon o zabrani diskriminacije, I. Opšte odredbe, Službeni glasnik RS, broj 22/09, čl. 1–3.



Pojmovi „diskriminacija“ i „diskriminatorско postupanje“ prvi put se u Srbiji definišu u ovom zakonu, a njima se označava svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva) u odnosu na lica ili grupe i na članove njihovih porodica, ili njima bliska lica, na otvoren ili prikriven način, a koji se zasniva na rasi, boji kože, precima, državljanstvu, nacionalnoj pripadnosti ili etničkom poreklu, jeziku, verskim ili političkim ubeđenjima, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, imovnom stanju, rođenju, genetskim osobenostima, zdravstvenom stanju, invaliditetu, bračnom i porodičnom statusu, osuđivanosti, starosnom dobu, izgledu, članstvu u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugim stvarima, odnosno pretpostavljenim ličnim svojstvima.

Pored izraza „diskriminacija“ odnosno „diskriminatorско postupanje“, zakon u ovom delu definiše i druge izraze, među kojima je sa stanovišta obuhvata zakona najznačajniji pojam „organ javne vlasti“ koji označava državni organ, organ autonomne pokrajine, organ jedinice lokalne samouprave, javno preduzeće, ustanovu, javnu agenciju i drugu organizaciju kojoj je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao i pravno lice koje osniva ili u celini odnosno u pretežnom delu finansira Republika, autonomna pokrajina ili lokalna samouprava.

Zakon takođe utvrđuje i zaštićena prava i lica, u nameri da se omogući da svako, bez obzira da li je državljanin Republike Srbije ili ne, ima pravo na zaštitu od svih oblika diskriminacije. U tom smislu, svako ima pravo da ga nadležni sudovi i drugi organi javne vlasti Republike Srbije efikasno štite od svih oblika diskriminacije, a stranac u Republici Srbiji, u skladu s međunarodnim ugovorom, ima sva prava zajemčena Ustavom i zakonom, izuzev prava koja po Ustavu i zakonu imaju samo građani Srbije. Zakon takođe zabranjuje vršenje prava utvrđenih ovim zakonom suprotno cilju u kome su priznata ili s namerom da se povrede ili ograniče prava drugih.

3.3. Opšta zabrana diskriminacije i oblici diskriminacije

U Drugom delu zakona,²⁴ Opšta zabrana i oblici diskriminacije, najpre je razrađeno načelo jednakosti. Načelo jednakosti predstavlja osnov za zabranu diskriminacije, jer diskriminacija upravo i postoji onda kada neka institucija, poslodavac ili drugo pravno ili fizičko lice stavlja građane u nejednak položaj usled nekog njihovog ličnog svojstva. Zakonom je utvrđeno da svi uživaju jednak položaj i jednaku pravnu zaštitu, bez obzira na svoja lična svojstva, pri čemu je svako dužan da poštuje načelo jednakosti bez razlike, odnosno svako je obavezan da poštuje zabranu diskriminacije i da se u skladu s tim ponaša.

Zakon u ovom delu prepoznaje sedam različitih oblika diskriminacije – neposrednu diskriminaciju, posrednu diskriminaciju, povredu načela jednakih prava i obaveza, pozivanje na odgovornost,

24 Up. Zakon o zabrani diskriminacije, II. Opšta zabrana i oblici diskriminacije, Službeni glasnik RS, broj 22/09, čl. 4–14.



udruživanje radi vršenja diskriminacije, govor mržnje te uznemiravanje i ponižavajuće postupanje.

Neposredna diskriminacija postoji ako se lice ili grupa lica, zbog njegovog odnosno njihovog ličnog svojstva, u istoj ili sličnoj situaciji, bilo kojim aktom, radnjom ili propuštanjem, stavljaju ili su stavljeni u nepovoljniji položaj ili bi mogli biti stavljeni u nepovoljniji položaj.

Posredna diskriminacija postoji ako se lice ili grupa lica, zbog njegovog odnosno njihovog ličnog svojstva, stavlja u nepovoljniji položaj aktom, radnjom ili propuštanjem koje je prividno zasnovano na načelu jednakosti i zabrane diskriminacije, osim ako je to opravdano zakonitim ciljem, a sredstava za postizanje tog cilja su primerena i nužna.

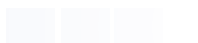
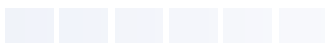
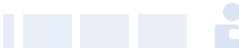
Povreda načela jednakih prava i obaveza postoji kao oblik diskriminacije ako se licu ili grupi lica, zbog njegovog odnosno njihovog ličnog svojstva, neopravdano uskraćuju prava i slobode ili nameću obaveze koje se u istoj ili sličnoj situaciji ne uskraćuju ili ne nameću drugom licu ili grupi lica, ako su cilj ili posledice preduzetih mera neopravdani te ako ne postoji srazmera između preduzetih mera i cilja koji se ovim merama ostvaruje.

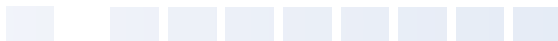
Zabranu pozivanja na odgovornost predstavlja oblik diskriminacije koji postoji ako se prema licu ili grupi lica neopravdano postupa lošije nego što se postupa ili bi se postupalo prema drugima, isključivo ili uglavnom zbog toga što su tražili, odnosno nameravaju da traže zaštitu od diskriminacije ili zbog toga što su ponudili ili nameravaju da ponude dokaze o diskriminatorском postupanju.

Udruživanje radi vršenja diskriminacije, odnosno delovanje organizacije ili grupa usmereno na kršenje ustavom, pravilima međunarodnog prava i zakonom zajemčenih sloboda i prava ili na izazivanje nacionalne, rasne, verske i druge mržnje, razdora ili netrpeljivosti, takođe se smatra oblikom diskriminacije koji je utvrđen ovim zakonom.

Govor mržnje je oblik diskriminacije pod kojim se podrazumeva izražavanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica, zbog njegovog odnosno njihovog ličnog svojstva, u javnim glasilima i drugim publikacijama, na skupovima i mestima dostupnim javnosti, ispisivanjem i prikazivanjem poruka i simbola mržnje i na drugi način koji je kao takav zabranjen.

Poslednji oblik diskriminacije utvrđen ovim zakonom jeste uznemiravanje i ponižavajuće postupanje u slučajevima kada ono ima cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica ili grupe lica na osnovu njegovog odnosno njihovog ličnog svojstva, a naročito ako se time stvara strah ili neprijateljsko, ponižavajuće i uvredljivo okruženje.





Pored ovih, mogli bismo konstatovati osnovnih oblika diskriminacije, zakon poznaje i teške oblike diskriminacije a pod tim se podrazumeva:

- izazivanje i podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti po osnovu nacionalne, rasne ili verske pripadnosti, jezika, političkog opredeljenja, pola, rodnog identiteta, seksualne orijentacije i invaliditeta;
- propagiranje ili sprovođenje diskriminacije od strane organa javne vlasti i u postupcima pred organima vlasti;
- propagiranje diskriminacije preko javnih glasila;
- ropstvo, trgovina ljudima, aparthejd, genocid, etničko čišćenje i njihovo propagiranje;
- diskriminacija lica po osnovu dva ili više ličnih svojstava (višestruka ili ukrštena diskriminacija);
- diskriminacija koja je izvršena više puta (ponovljena diskriminacija) ili koja se čini u dužem vremenskom periodu (produžena diskriminacija) prema istom licu ili grupi lica i
- diskriminacija koja dovodi do teških posledica po diskriminisanog, po druga lica ili po imovinu, a naročito ako se radi o kažnjivom delu kod koga je pretežna ili isključiva pobuda za izvršenjem bila mržnja odnosno netrpeljivost prema oštećenom, koja je zasnovana na njegovom ličnom svojstvu.

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

3.4. Posebni slučajevi diskriminacije

U Trećem delu zakona, Posebni slučajevi diskriminacije, ustanovljen je koncept kojim se kroz načelne odredbe utvrđuju i posebni slučajevi diskriminacije. Lista mogućih slučajeva diskriminacije sadržanih u ovom delu zakona nikako se ne iscrpljuje, a time ni mogućnost donošenja posebnih zakona kojima se ti slučajevi bliže uređuju. Po svojoj prirodi, deo posebnih slučajeva diskriminacije odnosi se na pojedine oblasti (kao što je diskriminacija u postupcima pred organima vlasti, diskriminacija u oblasti rada, diskriminacija u pružanju javnih usluga i korišćenju objekata i površina, diskriminacija u oblasti obrazovanja i stručnog usavršavanja), dok bi se druga grupa posebnih slučajeva diskriminacije mogla „podvesti“ pod diskriminaciju u pogledu određenog ličnog odnosno grupnog svojstva (diskriminacija u pogledu ispoljavanja vere, diskriminacija na osnovu pola, rodnog identiteta i seksualne orijentacije, diskriminacija dece, diskriminacija na osnovu starosnog doba, diskriminacija nacionalnih manjina, diskriminacija zbog političke ili sindikalne pripadnosti, diskriminacija na osnovu invaliditeta i na osnovu zdravstvenog stanja).



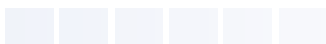
Zabrana diskriminacije u postupcima pred organima javne vlasti ima cilj da jasno istakne subjekat koji ne sme da sprovodi diskriminaciju i u čijim postupcima ne sme da se sprovodi diskriminacija. Zakon najpre govori o jednakom pristupu i jednakoj zaštiti prava pred sudovima i drugim organima vlasti a zatim precizira u kojim se situacijama prepoznaje i sankcioniše diskriminatorско ponašanje.

Zabrana diskriminacije u oblasti rada definiše diskriminaciju u toj oblasti. Treba napomenuti da i Zakon o radu definiše i bliže određuje zabranu diskriminacije koja se u smislu ovog zakona odnosi samo na zaposlena lica. Međutim, immanentni nedostatak Zakona o radu sastoji se u tome što on poznaje samo radni odnos na određeno i neodređeno vreme (s nepunim radnim vremenom, van prostorija poslodavca i sl.), pa ovim posebnim zakonom nisu zaštićene mnoge druge kategorije lica koja rade, na primer ona koja su kod poslodavaca angažovana na osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima, na osnovu ugovora o dopunskom radu, ugovora o delu, na osnovu ugovora o stručnom osposobljavanju i usavršavanju, volonteri ili lica zaposlena po nekom drugom osnovu. Kako svako, bez izuzetka treba da bude zaštićen od svakog oblika diskriminacije u oblasti rada i ima pravo na uživanje, pod jednakim uslovima, svih prava u oblasti rada, bilo je logično da se Zakonom o zabrani diskriminacije ova oblast proširi i na druga lica. Takođe, Zakonom je utvrđeno da se diskriminacijom ne smatra pravljenje razlike, isključenje ili davanje prvenstva zbog osobenosti određenog posla kod koga lično svojstvo lica predstavlja stvarni i odlučujući uslov za obavljanje posla, ako je svrha koja se time želi postići opravdana, niti se diskriminacijom smatra preduzimanje mera zaštite prema pojedinim kategorijama lica kao što su žene, trudnice, porodilje, roditelji, maloletnici ili, na primer, osobe sa invaliditetom.

Zabrana diskriminacije u pružanju javnih usluga i korišćenju objekata i površina proizašla je iz iskustva mnogih vladinih i nevladinih organizacija, udruženja i grupa građana, koje je pokazalo da je upravo ovakav član neophodan kako bi se sprečila veoma česta pojava diskriminatorског ponašanja od strane pružalaca javnih usluga. U smislu ovog zakona, diskriminacija u pružanju javnih usluga postoji ako pravno ili fizičko lice, u okviru svoje delatnosti odnosno zanimanja, na osnovu ličnog svojstva lica ili grupe, odbija pružanje usluge, za pružanje usluga traži ispunjenje uslova koji se ne traže od ostalih lica ili grupa odnosno ako u pružanju usluga neopravdano daje prvenstvo drugom licu ili drugoj grupi.

Zabrana diskriminacije u oblasti verskih prava, koja je ovim zakonom utvrđena kao poseban slučaj diskriminacije, treba da omogući pravnu zaštitu u slučaju povrede Ustavom i zakonom zajemčenih prava na slobodu misli, savesti i veroispovesti te ravnopravnosti crkava. Ne treba zaboraviti da je položaj crkava i religijskih zajednica detaljno utvrđen i posebnim zakonom, Zakonom o crkvama i verskim zajednicama iz 2006. godine.

Zabrana diskriminacije u oblasti obrazovanja i stručnog osposobljavanja, kao poseban slučaj diskriminacije utvrđen ovim zakonom, ima cilj sprečavanje diskriminacije u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja. Zakonom je najpre prošireno ustavno jemstvo prava na predškolsko i školsko obrazovanje, obrazovanje i stručno osposobljavanje pod jednakim uslovima, u



skladu sa ovim zakonom i drugim propisom. Zatim se zabranjuje svako neopravdano pravljenje razlike i nejednako postupanje prema učenicima u vaspitnim i obrazovnim ustanovama, na osnovu ličnog svojstva. Na ovom mestu, treba napomenuti da je ova oblast, u sferi visokog obrazovanja, delimično regulisana i Zakonom o visokom obrazovanju iz 2005. godine.

Zabrana diskriminacije na osnovu pola, kao poseban slučaj diskriminacije utvrđen ovim zakonom, upotpunjuje ustavnu osnovu iz člana 15 Ustava, kojom se jemči rodna ravnopravnost i sprovođenje politike jednakih mogućnosti u Republici Srbiji. Bilo je potrebno da se u sistemskom antidiskriminacionom zakonu nađu jasne odredbe koje garantuju zaštitu jednakih prava i sloboda žena i muškaraca u otvorenom i demokratskom društvu, posebno zato što do donošenja Zakona o zabrani diskriminacije nije bilo jasnih indikacija da li će i kada biti usvojen poseban zakon koji bi štiti ravnopravnost polova. U tom smislu, Zakon o zabrani diskriminacije eksplicitno nabrja zabranjene radnje koje predstavljaju diskriminaciju na osnovu roda (na primer, fizičko i drugo nasilje, eksploatacija, izražavanje mržnje, omalovažavanje i sl.), a u skladu s pravilima međunarodnog prava i standardima prihvaćenim kroz potvrđene međunarodne konvencije. Ova oblast je potom posebno uređena Zakonom o ravnopravnosti polova, koji je donet krajem 2009. godine.

Zabrana diskriminacije na osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije, kao poseban slučaj diskriminacije, svakako da predstavlja značajnu novinu u srpskom pravnom sistemu, jer se ova diskriminacija po prvi put zakonski reguliše u Srbiji. Rodni identitet i seksualna orijentacija su u Srbiji još uvek „tabu“ teme pa ne čudi što je prilikom usvajanja Zakona o zabrani diskriminacije najveću polemiku izazvalo upravo jasno preciziranje diskriminacije na osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije. Međutim, zakonom se samo jemči osnovno ljudsko pravo lica da izrazi svoj rodni identitet odnosno seksualnu orijentaciju. Ovaj oblik posebnih slučajeva diskriminacije veoma je važan i neophodan kako bi se zaštitile grupe lica koje su vrlo često izložene diskriminaciji upravo ove vrste, kao i fizičkom nasilju. Ova zakonska odredba tek će poslužiti razvoju zakonodavstva u ovoj oblasti.

Diskriminacija dece i diskriminacija na osnovu starosnog doba predstavljaju posebne slučajeve diskriminacije koji u širem kontekstu podrazumevaju diskriminaciju na osnovu starosnog doba. Dok prvi posebni slučaj podrazumeva zabranu diskriminacije dece, drugi se odnosi na zabranu diskriminacije prema starijim licima. Obe ove vrste diskriminacije su veoma rasprostranjene u Republici Srbiji a nijednim drugim propisom se ne sankcionišu eksplicitno i sveobuhvatno. Svrha ovih odredaba je i da utiče na razvoj svesti o potrebi ravnopravnog postupanja bez obzira na starosno doba.

Važan poseban slučaj diskriminacije svakako predstavlja i diskriminacija nacionalnih manjina. Ona je ovim zakonom uređena samo u najopštijim crtama, jer je sveobuhvatno utvrđena posebnim zakonom, Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina iz 2002. godine.



Političko ubeđenje lica ili grupe lica odnosno pripadnost ili nepripadnost političkoj stranci ili sindikalnoj organizaciji, predstavlja osnov za još jedan poseban slučaj diskriminacije koji zakon naziva diskriminacija zbog političke i sindikalne pripadnosti. Ovaj oblik diskriminacije, pre svega zbog političkog ubeđenja i pripadnosti određenoj političkoj stranci, veoma je čest u Srbiji i često dovodi do različitih oblika „spoljnih“ manifestacija pa i teških oblika diskriminacije, kao što su pretnje ili poziv na nasilje, a u nekim slučajevima čak i do direktnog nasilja.

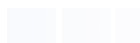
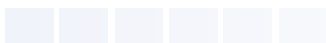
Još jedna posebno ranjiva društvena grupa jesu osobe sa invaliditetom pa se diskriminacija osoba sa invaliditetom u zakonu navodi kao poseban slučaj diskriminacije. Činjenica da se zabrana diskriminacije osoba sa invaliditetom reguliše posebnim zakonom (Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS br. 33/06) ne sprečava da se ovako važna oblast uvrsti i u ovaj sistemski zakon. Takođe, to je dobar primer kako bi posebnim zakonom trebalo regulisati zabranu diskriminacije i u mnogim drugim posebnim slučajevima diskriminacije utvrđenim ovim zakonom, pre svega u odnosu na druga lica odnosno grupe lica koji su naročito izloženi diskriminaciji u savremenom društvu. Treba takođe pomenuti da je 2009. godine Narodna skupština Republike Srbije usvojila još jedan veoma značajan zakon koji se odnosi na osobe sa invaliditetom. Reč je o Zakonu o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, što takođe predstavlja značajan korak ka postizanju pune ravnopravnosti ove grupe lica.

Zabrana diskriminacije u pogledu zdravstvenog stanja, kao poseban slučaj diskriminacije, takođe je veoma važna, jer se time pokriva široka oblast koja je samo delimično regulisana posebnim zakonima (npr. Zakonom o zdravstvenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, br. 107/05), ali ne sistemski i u smislu zabrane svakog oblika diskriminacije.

3.5. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti

Ustanovljavanjem posebnog i nezavisnog organa, poverenika za zaštitu ravnopravnosti,²⁵ kroz Zakon o zabrani diskriminacije koji treba da obezbedi uspešno sprečavanje, zabranu i borbu protiv svih oblika, vrsta i slučajeva diskriminacije, Republika Srbija je načinila krupan korak u ispunjavanju međunarodnih standarda u oblasti zabrane diskriminacije. Tako je, na primer, Opštom preporukom br. 2 iz 1997. godine, ECRI preporučio članicama Saveta Evrope da ustanove specijalizovana tela za borbu protiv rasizma i diskriminacije na državnom nivou. Takva tela, u formi komisije, parlamentarnog poverenika, posebnog ombudsmana ili zamenika ombudsmana, odnosno posebnog parlamentarnog odbora ima veliki broj država članica Saveta Evrope (Belgija, Danska, Finska, Mađarska, Holandija, Norveška, Švedska, Švajcarska, Velika Britanija, Portugal). Navedena tela se na državnom nivou bave nadzorom i sprečavanjem diskriminacije, izricanjem mera u slučaju kršenja zabrane diskriminacije, nadgledanjem sprovođenja nacionalnih zakona i dr.

²⁵ Up. Zakon o zabrani diskriminacije, IV. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Službeni glasnik RS, broj 22/09, čl. 28–34.



Poverenika za zaštitu ravnopravnosti bira Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog odbora nadležnog za ustavna pitanja. Svaka poslanička grupa u Narodnoj skupštini ima pravo da odboru predloži kandidata za poverenika. Kandidat za poverenika mora da ispuni uslove koji su utvrđeni ovim zakonom: (1) da je diplomirani pravnik, (2) da ima najmanje deset godina iskustva na pravnim poslovima u oblasti zaštite ljudskih prava i (3) da poseduje visoke moralne i stručne kvalitete. Takođe, poverenik ne može da obavlja drugu javnu ili političku funkciju niti profesionalnu delatnost. Poverenik se bira na vreme od pet godina a isto lice može biti birano za poverenika najviše dva puta. Zakon sadrži i detaljne odredbe o prestanku mandata poverenika, koje treba da zaštite njegov nezavisan i nepristrasan položaj. Poverenik ima i svoju stručnu službu koja mu pomaže u obavljanju nadležnosti. Takođe, poverenik donosi akt kojim uređuje organizaciju i rad svoje stručne službe, na koji saglasnost daje Narodna skupština.

Na ovom mestu naročito treba pomenuti nadležnosti poverenika za zaštitu ravnopravnosti. Poverenik prima i razmatra pritužbe zbog povrede odredaba ovog zakona i daje mišljenje i preporuke u konkretnim slučajevima te izriče mere; podnosiocu pritužbe pruža informacije o njegovom pravu i mogućnosti sudskog ili drugog postupka zaštite, odnosno preporučuje postupak mirenja; podnosi tužbu zbog povrede prava iz ovog zakona, u svoje ime, a uz saglasnost i za račun diskriminisanog lica, ukoliko postupak pred sudom, po istoj stvari, nije već pokrenut ili pravnosnažno okončan; podnosi prekršajne prijave zbog povrede prava iz ovog zakona; podnosi godišnji izveštaj Narodnoj skupštini o stanju u oblasti zaštite ravnopravnosti; upozorava javnost na najčešće, tipične i teške slučajeve diskriminacije; prati sprovođenje zakona i drugih propisa, inicira donošenje ili izmenu propisa radi sprovođenja i unapređivanja zaštite od diskriminacije i daje mišljenje o odredbama nacрта zakona i drugih propisa koji se tiču zabrane diskriminacije; uspostavlja i održava saradnju sa organima nadležnim za ostvarivanje ravnopravnosti i zaštitu ljudskih prava na teritoriji autonomne pokrajine i lokalne samouprave te preporučuje organima javne vlasti i drugim licima mere za ostvarivanje ravnopravnosti. Kao što se može videti, nadležnosti poverenika su brojne i veoma široko postavljene, što treba da omogući ovom novom nezavisnom telu uspešnu borbu protiv diskriminacije. Poverenik donosi i poslovnik o svom radu kojim se bliže uređuje način njegovog rada i postupanja.

3.6. Postupanje pred poverenikom

Lice koje smatra da je pretrpelo diskriminaciju može podneti povereniku pritužbu u pismenom obliku ili, izuzetno, usmeno na zapisnik, bez obaveze plaćanja takse ili druge naknade. Uz pritužbu se podnose i dokazi o pretrpljenom aktu diskriminacije. Pritužba se zatim dostavlja licu protiv koga je podneta, u roku od 15 dana od prijema tužbe. Poverenik postupa po pritužbi ukoliko postupak pred sudom po istoj stvari nije već pokrenut ili pravnosnažno okončan. Poverenik neće postupiti po pritužbi ako je očigledno da nema povrede prava na koje podnosilac ukazuje, ako je u istoj stvari već postupao a nisu ponuđeni novi dokazi te ako utvrdi da je zbog protoka vremena od učinjene povrede nemoguće postići



svrhu postupanja. Po prijemu pritužbe, poverenik utvrđuje činjenično stanje uvidom u dokumenta i uzimanjem izjave od podnosioca pritužbe, lica protiv kojeg je pritužba podneta i od drugih lica.

Lice protiv koga je pritužba podneta može se izjasniti o navodima pritužbe u roku od 15 dana od dana njenog prijema. Poverenik zatim, pre preduzimanja drugih radnji u postupku, predlaže postupak mirenja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje postupak medijacije.

Posle sprovedenog postupka, poverenik daje mišljenje da li je došlo do povrede odredaba ovog zakona i u roku od 90 dana od dana podnošenja pritužbe o tome obaveštava podnosioca i lice protiv koga je pritužba podneta. Uz mišljenje, poverenik preporučuje licu protiv koga je podneta pritužba način otklanjanja povrede prava. Lice kome je preporuka upućena dužno je da postupi po preporuci i otkloni povredu prava u roku od 30 dana od dana prijema preporuke te da o tome obavesti poverenika.

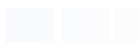
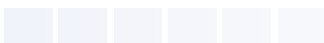
Ako lice kome je preporuka upućena ne postupi po preporuci, odnosno ne otkloni povredu prava, poverenik mu izriče opomenu. Ako ni posle izricanja opomene takvo lice u roku od 30 dana od dana izricanja opomene to ne učini, poverenik će izvestiti javnost. Opomena se izriče rešenjem protiv koga nije dopuštena posebna žalba a na postupak pred poverenikom shodno se primenjuju odredbe kojima se uređuje opšti upravni postupak.

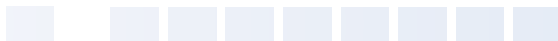
3.7. Sudska zaštita

Još jednu bitnu karakteristiku ovog zakona predstavlja to što se njime uvodi poseban parnični postupak za zaštitu od diskriminacije.²⁶ Svako ko smatra da je povređen diskriminatorским postupanjem ima pravo da podnese tužbu sudu.²⁷ Tužbom se mogu tražiti: zabrana izvršenja radnje od koje pretil diskriminacija, zabrana daljeg vršenja radnje diskriminacije odnosno zabrana ponavljanja radnje diskriminacije, utvrđivanje da je tuženi postupao diskriminatorски prema tužiocu ili drugome, izvršenje radnje radi uklanjanja posledica diskriminatorskog postupanja, naknada materijalne i nematerijalne štete te objavljivanje presude donete povodom neke od tužbi iz ovog zakona. Takođe, tužilac uz tužbu, u toku postupka i po njegovom okončanju, pa sve dok izvršenje ne bude sprovedeno, može zahtevati da sud privremenom merom spreči diskriminatorско postupanje radi otklanjanja opasnosti od nasilja ili veće nenadoknadive štete. Osim toga, posebnim pravilom o teretu dokazivanja predviđeno je da teret dokazivanja da usled tog akta nije došlo do povrede načela jednakosti odnosno jednakih prava i obaveza, ukoliko tužilac učini verovatnim da je tuženi izvršio akt diskriminacije, leži na tuženom. Ako sud utvrdi da je izvršena radnja neposredne diskriminacije ili je to među strankama nesporno, tuženi se ne može osloboditi odgovornosti dokazivanjem da nije kriv. Tužilac može uz tužbu, u toku postupka i po

26 Up. Zakon o zabrani diskriminacije, VI. Sudska zaštita, Službeni glasnik RS, broj 22/09, čl. 41-46.

27 Up. Zakon o uređenju sudova, Službeni glasnik RS, broj 116/08.





okončanju postupka, pa sve dok izvršenje ne bude sprovedeno, zahtevati da sud privremenom merom spreči diskriminatorско postupanje radi otklanjanja opasnosti od nasilja i nenadoknadive štete.

3.8. Nadzor nad sprovođenjem zakona i kaznene odredbe

Sadržinski, zakonom su utvrđena dva oblika nadzora:²⁸ (1) nadzor nad sprovođenjem zakona i (2) skupštinski nadzor. Nadzor nad sprovođenjem zakona sprovodi ministarstvo nadležno za ljudska i manjinska prava, osim ako vršenje nadzora posebnim zakonom nije povereno drugom ministarstvu. Drugi oblik nadzora je skupštinski nadzor, koji se obezbeđuje obavezom poverenika da podnosi Narodnoj skupštini izveštaj o stanju u oblasti borbe protiv diskriminacije. Taj izveštaj sadrži opštu ocenu rada organa javne vlasti, poslodavaca, pružalaca usluga i drugih lica, uočene propuste i preporuke za njihovo otklanjanje. Izveštaj može da sadrži i predlog za izmenu ili donošenje pojedinih propisa radi otklanjanja nedostataka i efikasnijeg rada organa javne vlasti. Ako postoje naročito važni razlozi, poverenik može po sopstvenoj inicijativi ili na zahtev Narodne skupštine, podneti poseban izveštaj Narodnoj skupštini.

Takođe, zakon ustanovljava i čitav niz prekršaja koji su usaglašeni s kaznenim odredbama (prekršajima) predviđenim usled povrede zabrane diskriminacije u drugim zakonima (na primer, kaznenim odredbama sadržanim u Zakonu o radu, Zakonu o zdravstvenoj zaštiti i dr.).

4. Zaštitnik građana i borba protiv diskriminacije

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti nije, međutim, jedino nezavisno telo koje će u Republici Srbiji imati značajnu ulogu u borbi protiv diskriminacije. U ovom trenutku postoji još jedno nezavisno telo, koje u uporednim sistemima takođe ima značajnu ulogu u borbi protiv diskriminacije – ombudsman. U Republici Srbiji, shodno zakonu, naziv ove institucije je zaštitnik građana. Pored razlika u pogledu nadležnosti i samog postupka pred jednim i drugim organom, krug „subjekata“ koje kontroliše poverenik znatno je širi u odnosu na zaštitnika građana. Naime, za razliku od zaštitnika građana koji štiti prava građana (pa mu je samim tim u nadležnosti i borba protiv diskriminacije) i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije te drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja (dakle, u izvesnom smislu, tzv.

28 Up. Zakon o zabrani diskriminacije, VII. Nadzor, Službeni glasnik RS, broj 22/09, čl. 47–49.



javnog sektora), poverenik za zaštitu ravnopravnosti kontroliše, kroz ustanovljenu proceduru, i druga „lica“, na primer, pružaoce usluga, privredna društva i dr., odnosno i „privatni sektor“ u ovoj oblasti. Prema tome, zaštitnik građana može biti efikasan mehanizam onda kada slučajevi diskriminacije nastaju u odnosima između javne uprave u širem smislu s jedne strane i diskriminisanog lica s druge, ali ne i u slučaju kada diskriminacija nastaje npr. ako usluge pružaju privatna „lica“.

Ustav iz 2006. godine napokon je instituciju ombudsmana – zaštitnika građana podigao na ustavni nivo. Ustavom je predviđeno: „Zaštitnik građana je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja. Zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava. Zaštitnika građana bira i razrešava Narodna skupština u skladu sa Ustavom i Zakonom. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini. Zaštitnik građana uživa imunitet kao narodni poslanik. O imunitetu zaštitnika građana odlučuje Narodna skupština. O zaštitniku građana se donosi zakon.“²⁹

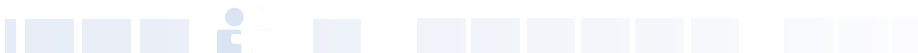
Zakonom o zaštitniku građana, najpre su utvrđeni osnovni pojmovi i garancije nezavisnosti. Zaštitnik građana u Srbiji je nezavisan državni organ koji štiti prava građana i kontroliše rad organa državne uprave, organa nadležnog za pravnu zaštitu imovinskih prava i interesa Republike Srbije, kao i drugih organa i organizacija, preduzeća i ustanova kojima su poverena javna ovlašćenja (u daljem tekstu: organi uprave). Zaštitnik građana se stara o zaštiti i unapređenju ljudskih i manjinskih sloboda i prava, ali pojam građanin u smislu ovog zakona ne obuhvata samo svako fizičko lice (uključujući ne samo domaće već i strane državljanke) nego i svako domaće i strano pravno lice o čijim pravima odlučuju organi državne uprave. Zaštitnik građana je nezavisan i samostalan u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom i niko nema pravo da utiče na njegov rad i postupanje. U obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, zaštitnik građana postupa u okviru Ustava, zakona i drugih propisa i opštih akata te u okviru ratifikovanih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava. Zaštitnik građana za svoj rad odgovara Narodnoj skupštini (u daljem tekstu: Skupština). Sedište zaštitnika građana je u Beogradu, ali zaštitnik može obrazovati kancelariju i van svog sedišta.³⁰

Izbor i prestanak funkcije zaštitnika građana takođe je detaljno regulisan. U skladu sa Ustavom i Ustavnim zakonom,³¹ zaštitnika građana bira Skupština kvalifikovanom većinom, odnosno većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog odbora narodne skupštine nadležnog za ustavna pitanja. Kandidata za zaštitnika građana odboru ima pravo da predloži svaka poslanička grupa u Skupštini. Predlog za izbor

29 Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj 98/06, Peti deo, Uređenje vlasti, čl. 138. Zaštitnik građana.

30 Up. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07, čl. 1–3.

31 Up. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj 98/06, Ustavni zakon za sprovođenje Ustava Srbije, Službeni glasnik RS, broj 98/06.

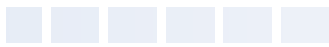


zaštitnika građana utvrđuje se većinom glasova od ukupnog broja članova odbora. Zaštitnik građana se bira na vreme od pet godina i isto lice može biti najviše dva puta uzastopno birano na ovu funkciju. Za zaštitnika građana može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava sledeće uslove: da je diplomirani pravnik, da ima najmanje deset godina iskustva na pravnim poslovima koji su od značaja za obavljanje poslova iz nadležnosti zaštitnika građana, da poseduje visoke moralne i stručne kvalitete te da ima zapaženo iskustvo u zaštiti prava građana. Prvi od navedenih uslova, međutim, može biti sporan. U praksi u svetu se pokazalo da ombudsman ne mora biti isključivo diplomirani pravnik, već da to mogu biti i novinari, sociolozi ili predstavnici drugih, pre svega društvenih profesija.³²

Da bi se izbegla „inflacija“ posebnih ombudsmena koji bi štitili samo posebne kategorije građana odnosno tzv. ranjive društvene grupe, zakonom je predviđeno da zaštitnik građana ima četiri zamenika koji mu pomažu u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom, a u okviru ovlašćenja koji im on prenese, pri čemu zaštitnik građana posebno vodi računa o tome da se obezbedi određena specijalizacija za obavljanje poslova iz nadležnosti zaštitnika građana, pre svega u pogledu zaštite prava lica lišenih slobode, ravnopravnosti polova, prava deteta, prava pripadnika nacionalnih manjina i prava osoba sa invaliditetom. Danas zaštitnik građana ima četiri zamenika/zamenice: za prava deteta, za ravnopravnost polova i prava osoba sa invaliditetom, za prava lica lišenih slobode i za prava nacionalnih manjina.

Zamenike zaštitnika građana bira Skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog zaštitnika građana, na vremenski period od pet godina, a isto lice može biti birano na ovu funkciju najviše dva puta uzastopno. Zamenici moraju da ispunjavaju i posebne uslove za izbor, koji su slični uslovima za izbor zaštitnika građana. Pre stupanja na dužnost, zaštitnik građana polaže zakletvu pred Skupštinom, a njegovi zamenici pred predsednikom Skupštine. Smatra se da je zaštitnik građana, odnosno zamenik zaštitnika građana, stupio na dužnost momentom polaganja zakletve. S funkcijom zaštitnika građana odnosno zamenika zaštitnika građana nespojivo je obavljanje druge javne funkcije ili profesionalne delatnosti, kao i obavljanje druge dužnosti ili posla koji bi mogao uticati na njihovu samostalnost i nezavisnost. Zaštitnik građana i zamenik zaštitnika građana ne mogu biti članovi političkih stranaka. Zaštitnik građana i njegovi zamenici uživaju imunitet kao narodni poslanici. U ovom delu još jedna pravna norma zahteva posebnu pažnju. Naime, zakonom je predviđeno da „zaštitnik građana i zamenik zaštitnika građana ne mogu davati izjave političke prirode“. Međutim, kao „izjave političke prirode“ mogu se tumačiti i izjave zaštitnika građana koje se odnose na rad pojedinog funkcionera javne vlasti u kontekstu ljudskih prava ili izjave koje bi se odnosile na pitanje statusa Kosova, a koje mogu biti u vezi sa stanjem ljudskih prava na ovoj teritoriji. Kako i ove izjave mogu biti „ocenjene“ kao političke, to bi moglo da predstavlja razlog za prestanak mandata zaštitnika odnosno njegovog zamenika razrešenjem, usled nesavesnog obavljanja funkcije,

32 Up. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07, čl. 4–5.



čime se hipotetički, nadležnosti zaštitnika građana znatno ograničavaju.³³ Nadležnosti zaštitnika građana su brojne i slojevite a mogu se podeliti na nekoliko grupa.

Prvu grupu čine opšte nadležnosti koje su usmerene u dva pravca: prema građanima i prema nadležnim državnim organima. Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana, utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata. S druge strane, zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave. Međutim, zaštitnik građana nije ovlašćen da kontroliše rad Narodne skupštine, predsednika Republike, Vlade, Ustavnog suda, sudova i javnih tužilaštava, odnosno pravosudne, skupštinske i druge uprave, što jeste jedno od ograničenja ovog zakona.³⁴

Druga grupa nadležnosti u načelu se odnosi na mogućnost zaštitnika građana da neposredno i aktivno učestvuje u izgradnji celovitog i neprotivrečnog pravnog sistema koji se odnosi na ljudska prava. U okviru ove grupe nadležnosti, zaštitnik građana najpre ima pravo da predlaže zakone iz svoje nadležnosti, ovlašćen je da Vladi odnosno Skupštini podnosi inicijative za izmenu ili dopunu zakona i drugih propisa i opštih akata ako smatra da do povrede prava građana dolazi zbog nedostataka u propisima te da inicira donošenje novih zakona, drugih propisa i opštih akata kada smatra da je to od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava građana. Vlada odnosno nadležni odbor Skupštine dužni su razmotre te predloge i inicijative. Zaštitnik je takođe ovlašćen da u postupku pripreme propisa daje mišljenja Vladi i Skupštini na predloge zakona i drugih propisa ako se njima uređuju pitanja koja su od značaja za zaštitu prava građana. Zaštitnik je ovlašćen i da pokrene postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti zakona, drugih propisa i opštih akata.³⁵

Treću grupu čine ovlašćenja zaštitnika građana prema funkcionerima organa javne vlasti i zaposlenima u organu uprave. U okviru ove nadležnosti zaštitnik građana je ovlašćen da javno preporuči razrešenje funkcionera odgovornog za povredu prava građana odnosno da inicira pokretanje disciplinskog postupka protiv zaposlenog u organu uprave koji je neposredno odgovoran za učinjenu povredu i to ako iz ponovljenog ponašanja funkcionera ili zaposlenog proizlazi namera da se odbije saradnja sa zaštitnikom građana ili ako se utvrdi da je učinjenom povredom građaninu pričinjena materijalna ili druga šteta većih razmera. U slučaju kada utvrdi da u radnjama funkcionera ili zaposlenog u organu uprave ima elementa krivičnog ili drugog kažnjivog dela, zaštitnik građana je ovlašćen da nadležnom organu podnese zahtev odnosno prijavu za pokretanje krivičnog, prekršajnog ili drugog odgovarajućeg postupka.³⁶

33 Up. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07, čl. 6–16.

34 Up. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07, čl. 17.

35 Up. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07, čl. 18–19.

36 Up. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07, čl. 20.



Četvrta grupa nadležnosti zaštitnika građana proističe iz obaveze organa uprave da s njim saraduju. U okviru ove grupe nadležnosti, zaštitnik ima pravo pristupa prostorijama organa uprave, kao i da zahteva od organa uprave da mu stavi na raspolaganje sve podatke kojima raspolaže, a od značaja su za postupak koji vodi, bez obzira na stepen njihove tajnosti, osim kada je to u suprotnosti sa zakonom. Takođe, on može da obavi razgovor sa svakim zaposlenim u organu uprave kada je to od značaja za postupak koji vodi. Posebna nadležnost koju takođe možemo da svrstamo u ovu grupu jeste nadležnost zaštitnika građana da ima nesmetan pristup zavodima za izvršenje sankcija i drugim mestima na kojima se nalaze lica lišena slobode, kao i pravo da s tim licima razgovara nasamo.³⁷

Peta grupa nadležnosti povezana je s vođenjem nezavisne i nepristrasne istrage, odnosno s vođenjem postupaka za utvrđivanje moguće povrede ljudskih prava. Ovu nadležnost posebno ćemo obraditi kroz odredbe postupka. Na ovom mestu bitno je napomenuti da na osnovu nadležnosti sprovođenja postupka po pritužbama građana ili po sopstvenoj inicijativi, zaštitnik ima, između ostalog, pravo da se obrati javnosti, Skupštini i Vladi, a ako se ne postupi po preporuci, on može da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave.³⁸

Takođe, treba napomenuti da su najviši državni organi, tj. predsednik Republike, predsednik i članovi Vlade, predsednik Skupštine, predsednik Ustavnog suda i funkcioneri u organima uprave, dužni da zaštitnika građana, na njegov zahtev, prime najkasnije u roku od 15 dana od dana kada je ovaj zatražio prijem.³⁹

Zaštitnik građana pokreće postupak po pritužbi građana ili po sopstvenoj inicijativi. Pored prava na pokretanje i vođenje postupka, zaštitnik građana ima pravo da pružanjem dobrih usluga, posredovanjem i davanjem saveta i mišljenja o pitanjima iz svoje nadležnosti deluje preventivno, u cilju unapređenja rada organa uprave i unapređenja zaštite ljudskih sloboda i prava. Svako fizičko ili pravno, domaće ili strano lice koje smatra da su mu aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave povređena prava može da podnese pritužbu zaštitniku građana. Ako se radi o povredi prava deteta, pritužbu u ime maloletnog lica može podneti njegov roditelj odnosno zakonski zastupnik, a ako se radi o povredi prava pravnog lica, pritužbu može podneti lice ovlašćeno za zastupanje tog pravnog lica. Pre podnošenja pritužbe, podnosilac je dužan da pokuša da zaštiti svoja prava u odgovarajućem pravnom postupku. Zaštitnik građana će uputiti podnosioca pritužbe na pokretanje odgovarajućeg pravnog postupka ako je takav postupak predviđen, a neće pokretati postupak dok ne budu iscrpljena sva pravna sredstva. Ova zakonska odredba, iako donekle neprecizna, ipak ukazuje na to da se pritužba podnosi kada su iscrpljena pravna sredstva u jednom postupku (npr. opštem upravnom postupku), a da mogućnost vođenja drugog postupka pred, na primer, sudskom instancom (npr. upravnog spora

37 Up. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07, čl. 21.

38 Up. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07, čl. 24–32.

39 Up. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07, čl. 23.



protiv konačnog rešenja) ne sprečava subjekta prava da podnese i pritužbu zaštitniku građana. Zaštitnik građana može, u izuzetnim slučajevima, pokrenuti postupak i pre nego što se iscrpu sva pravna sredstva ako bi podnosiocu pritužbe bila naneta nenadoknadviva šteta ili ako se pritužba odnosi na povredu principa dobre uprave, a posebno na nekorektan odnos organa uprave prema podnosiocu pritužbe, neblagovremen rad ili druga kršenja pravila etičkog ponašanja zaposlenih u organima uprave. Zaštitnik građana neće postupati po anonimnim pritužbama. Izuzetno, ako smatra da u anonimnoj pritužbi ima osnova za njegovo postupanje, zaštitnik građana može pokrenuti postupak po sopstvenoj inicijativi.⁴⁰

Pritužba se podnosi u pisanoj formi ili usmeno na zapisnik, a na podnošenje pritužbe se ne plaća nikakva taksa niti druga naknada. Pritužba se može podneti najkasnije u roku od jedne godine od izvršene povrede prava građana odnosno od poslednjeg postupanja ili nepostupanja organa uprave u vezi sa učinjenom povredom prava građana. U pritužbi se navode naziv organa na čiji se rad pritužba odnosi, opis povrede prava, činjenice i dokazi koji potkrepljuju pritužbu, podaci o tome koja su pravna sredstva iskorišćena i podaci o podnosiocu pritužbe. Lica lišena slobode imaju pravo da pritužbu podnesu u zapečaćenoj koverti. Zaštitnik građana je dužan da postupi po svakoj pritužbi, osim ako predmet na koji se odnosi pritužba nije u nadležnosti zaštitnika građana, ako je pritužba podneta nakon isteka roka za podnošenje, ako je pritužba podneta pre nego što su iskorišćena sva raspoloživa pravna sredstva, ako je pritužba anonimna, ako pritužba ne sadrži podatke potrebne za postupanje a podnosilac nedostatak ne otkloni ni u naknadnom roku određenom za dopunu pritužbe niti se obrati službi zaštitnika građana za stručnu pomoć u otklanjanju nedostatka. Kada iz nekog od ovih razloga nema osnova za postupanje zaštitnika građana, on će odbaciti pritužbu, a o tome je dužan da obavesti podnosioca, uz navođenje razloga za odbacivanje.⁴¹ O pokretanju i završetku postupka zaštitnik građana obavestava podnosioca pritužbe i organ uprave protiv kojeg je podneta pritužba. Organ uprave je obavezan da odgovori na sve zahteve zaštitnika građana te da mu dostavi sve tražene informacije i spise u roku koji on odredi, a koji ne može biti kraći od 15 ni duži od 60 dana. Zaštitnik građana, u naročito opravdanim slučajevima, ne mora organu uprave da otkrije identitet podnosioca pritužbe. Ako organ protiv kojeg je podneta pritužba sam otkloni nedostatke, zaštitnik građana će o tome obavestiti podnosioca pritužbe i ostaviti mu rok od 15 dana da se izjasni da li je takvim postupkom zadovoljan. Ako podnosilac pritužbe odgovori da je zadovoljan načinom na koji je otklonjen nedostatak, ili ako podnosilac pritužbe uopšte ne odgovori u ostavljenom roku, zaštitnik građana će obustaviti postupak.⁴²

Nakon utvrđivanja svih relevantnih činjenica i okolnosti, zaštitnik građana može obavestiti podnosioca pritužbe da je pritužba neosnovana ili može utvrditi da su postojali nedostaci u radu organa uprave. Ako nađe da su postojali nedostaci u radu organa uprave, zaštitnik građana će uputiti preporuku organu o

40 Up. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07, čl. 24–25.

41 Up. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07, čl. 26–29.

42 Up. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07, čl. 30.



tome kako bi uočeni nedostatak trebalo otkloniti. Organ uprave je dužan da, najkasnije u roku od 60 dana od dana dobijanja preporuke, obavesti zaštitnika građana o tome da li je postupio po preporuci i otklonio nedostatak, odnosno da ga obavesti o razlozima zbog kojih nije postupio po preporuci. Izuzetno, ako postoji opasnost da će zbog neotklanjanja nedostatka prava podnosioca pritužbe biti trajno i u značajnom obimu oštećena, zaštitnik građana u svojoj preporuci organu uprave može utvrditi i kraći rok za otklanjanje nedostatka, a taj rok ne može biti kraći od 15 dana. Ako organ uprave ne postupi po preporuci, zaštitnik građana može o tome da obavesti javnost, Skupštinu i Vladu, a može i da preporuči utvrđivanje odgovornosti funkcionera koji rukovodi organom uprave.⁴³ Zaštitnik građana može postupiti i po sopstvenoj inicijativi kada na osnovu sopstvenog saznanja ili saznanja dobijenih iz drugih izvora, što u izuzetnim slučajevima podrazumeva i anonimne pritužbe, oceni da je aktom, radnjom ili nečinjenjem organa uprave došlo do povrede ljudskih sloboda ili prava.⁴⁴ Zaštitnik građana podnosi Skupštini redovan godišnji izveštaj u kome se navode podaci o aktivnostima u prethodnoj godini, podaci o uočenim nedostacima u radu organa uprave te predlozi za poboljšanje položaja građana u odnosu na organe uprave. Izveštaj o radu se podnosi najkasnije do 15. marta naredne godine. Izveštaj se objavljuje u Službenom glasniku Republike Srbije i na Internet stranici zaštitnika građana, a dostavlja se i sredstvima javnog informisanja. U toku godine zaštitnik građana može da podnosi i posebne izveštaje, ako za tim postoji potreba.⁴⁵ Za obavljanje stručnih i administrativnih poslova obrazuje se stručna služba zaštitnika građana. Radom stručne službe rukovodi generalni sekretar. Generalni sekretar mora imati završen pravni fakultet, najmanje pet godina radnog iskustva i mora ispunjavati uslove za rad u organima državne uprave. Zaštitnik građana donosi opšti akt o organizaciji i sistematizaciji poslova stručne službe, na koji saglasnost daje Narodna skupština. Zaštitnik građana donosi odluku o prijemu u radni odnos zaposlenih u stručnoj službi. Sredstva za rad zaštitnika građana obezbeđuju se u budžetu Republike. Zaštitnik građana sačinjava predlog sredstava za narednu godinu i dostavlja ga Vladi radi unošenja u predlog budžeta Republike, što predstavlja jedno od dobrih rešenja ovog zakona.⁴⁶

43 Up. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07, čl. 31.

44 Up. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07, čl. 32.

45 Up. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07, čl. 33.

46 Up. Zakon o zaštitniku građana, Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07, čl. 36–37.



5. Krivičnopravna zaštita zabrane diskriminacije

Krivičnopravna zaštita svakako predstavlja jedan od najznačajnijih i najefikasnijih načina sprečavanja i zabrane diskriminacije. Krivična dela kao takva, u pravnom sistemu Republike Srbije uglavnom su kodifikovana kroz odredbe Krivičnog zakonika. Međutim, od ovog pravila postoje i izuzeci. Naime, u pojedinim slučajevima, pojedina krivična dela mogu biti određena i u posebnim zakonima.

Krivični zakonik Republike Srbije⁴⁷ predviđa više krivičnih dela čija se bića neposredno ili posredno odnose na diskriminaciju, načelo jednakosti, načelo jednakih prava i obaveza, posrednu i neposrednu diskriminaciju, pojedine teške oblike diskriminacije te diskriminaciju u određenoj oblasti ili prema određenoj grupi.

To je najpre krivično delo povrede ravnopravnosti (čl. 128) kojim je predviđeno da će se zatvorom do tri godine kazniti onaj ko zbog nacionalne ili etničke pripadnosti, rase ili veroispovesti, ili zbog odsustva te pripadnosti, ili zbog razlika u pogledu političkog ili drugog ubeđenja, pola, jezika, obrazovanja, društvenog položaja, socijalnog porekla, imovnog stanja ili nekog drugog ličnog svojstva, drugome uskrati ili ograniči prava čoveka i građanina utvrđena Ustavom, zakonima ili drugim propisima ili opštim aktima ili potvrđenim međunarodnim ugovorima ili mu na osnovu ove razlike daje povlastice ili pogodnosti. Kvalifikovani oblik ovog krivičnog dela za koje je zaprećena kazna od tri meseca do pet godina postojaće ukoliko ga je učinilo službeno lice u vršenju službe. Znači, u biću ovog krivičnog dela jeste uskraćivanje ili ograničavanje prava čoveka i građanina, koje je sublimirano i u pojmu diskriminacije, jednakosti i jednakih prava i obaveza kao osnovnih pojmova i principa sadržanih u Zakonu o zabrani diskriminacije.

Sledeće krivično delo je krivično delo izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje i netrpeljivosti (čl. 317) kojim je predviđeno da će se zatvorom od šest meseci do pet godina kazniti onaj ko izaziva ili raspiruje nacionalnu, rasnu ili versku mržnju, ili netrpeljivost među narodima ili etničkim zajednicama koje žive u Srbiji. Krivični zakonik predviđa i dva kvalifikovana oblika ovog krivičnog dela. U prvom slučaju, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina kada je ovo delo učinjeno prinudom, zlostavljanjem, ugrožavanjem sigurnosti, izlaganjem poruzi nacionalnih, etničkih ili verskih simbola, oštećenjem tuđih stvari, skrnavljenjem spomenika, spomen-obeležja ili grobova. Najteži oblik ovog krivičnog dela postojaće kada je ono izvršeno zloupotrebom položaja ili ovlašćenja, ili ako je usled tih dela došlo do nereda, nasilja ili drugih teških posledica za zajednički život naroda, nacionalnih manjina ili etničkih grupa koje žive u Srbiji.

47 Up. Krivični zakonik, Službeni glasnik RS, br. 85/05, 88/05, 107/05.

Još jedno važno krivično delo iz ovog korpusa je krivično delo rasne i druge diskriminacije (čl. 387). Ovo krivično delo je izmenama i dopunama Krivičnog zakonika iz 2009. godine značajno prošireno pa je njegovim bićem obuhvaćen i govor mržnje. Ko na osnovu razlike u rasi, boji kože, verskoj pripadnosti, nacionalnosti, etničkom poreklu ili nekom drugom ličnom svojstvu krši osnovna ljudska prava i slobode zajemčene opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i međunarodnim ugovorima koje je Srbija ratifikovala, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina. Istom kaznom kazniće se svako lice koje vrši proganjanje organizacija ili pojedinaca zbog njihovog zalaganja za ravnopravnost ljudi. Još jedan oblik ovog krivičnog dela, za koji je zaprećena kazna zatvora od tri meseca do tri godine, odnosi se na širenje ideje o superiornosti jedne rase nad drugom ili propagiranje rasne mržnje ili podsticanje na rasnu diskriminaciju. Takođe, ko širi ili na drugi način učini javnodostupnim tekstove, slike ili svako drugo predstavljanje ideja ili teorija koje zagovaraju ili podstrekavaju mržnju, diskriminaciju ili nasilje, protiv bilo kojeg lica ili grupe lica, na osnovu rase, boje kože, verske pripadnosti, nacionalnosti, etničkog porekla ili nekog drugog ličnog svojstva, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine. Ko javno preti da će protiv lica ili grupe lica zbog pripadnosti određenoj rasi, boji kože, veri, nacionalnosti, etničkom poreklu ili zbog nekog drugog ličnog svojstva, izvršiti krivično delo za koje je zaprećena kazna zatvora veća od četiri godine zatvora, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine. To je istovremeno i poslednji pojavni oblik krivičnog dela rasne i druge diskriminacije utvrđen Krivičnim zakonikom.

Povreda ugleda zbog rasne, verske, nacionalne ili druge pripadnosti (čl. 174) predstavlja krivično delo kojim je predviđeno da će onaj ko javno izloži poruzi lice ili grupu zbog pripadnosti određenoj rasi, boji kože, veri, nacionalnosti, zbog etničkog porekla ili nekog drugog ličnog svojstva, biti kažnjen novčanom kaznom ili kaznom zatvora do godinu dana.

Zakon o zabrani diskriminacije predviđa, između ostalog, da su teški oblici diskriminacije i ropstvo, trgovina ljudima, aparthejd, genocid, etničko čišćenje i njihovo propagiranje. Ovi teški oblici diskriminacije istovremeno su i krivična dela prema Krivičnom zakoniku.

Krivično delo genocid (čl. 370) predviđa da će onaj ko u nameri da potpuno ili delimično uništi neku nacionalnu, etničku, rasnu ili versku grupu kao takvu naredi da se vrše ubistva ili nanose teške povrede tela ili da se teško narušava fizičko ili duševno zdravlje članova grupe, ili da se grupa stavi u takve životne uslove koji dovode do potpunog ili delimičnog istrebljenja grupe, ili da se primene mere kojima se sprečava rađanje između pripadnika grupe, ili da se deca prinudno preseljavaju u drugu grupu, odnosno ko u istoj nameri izvrši neko od navedenih dela biti kažnjen zatvorom od najmanje pet godina ili zatvorom od trideset do četrdeset godina.

Krivično delo zločin protiv čovečnosti (čl. 371) predviđa da će onaj ko kršeći pravila međunarodnog prava, u okviru šireg ili sistematskog napada uperenog protiv civilnog stanovništva, naredi vršenje ubistava, stavljanje stanovništva ili jednog njegovog dela u takve životne uslove koji vode njihovom potpunom ili delimičnom istrebljenju, porobljavanje, prinudno preseljavanje, mučenje, silovanje,



prinudavanje na prostituciju, prisiljavanje na trudnoću ili sterilisanje radi promene etničkog sastava stanovništva, proganjanje ili proterivanje na političkoj, verskoj, rasnoj, nacionalnoj, etničkoj, kulturnoj, polnoj ili kakvoj drugoj osnovi, zatvaranje ili otmicu lica bez davanja informacija o tome kako bi im se uskratila pravna zaštita, ugnjetavanje rasne grupe ili uspostavljanje dominacije jedne takve grupe nad drugom ili druge slične nehumane postupke kojima se namerno prouzrokuju teške patnje ili ozbiljno ugrožava zdravlje, odnosno ko izvrši neko od navedenih dela, biti kažnjen zatvorom najmanje pet godina ili zatvorom od trideset do četrdeset godina.

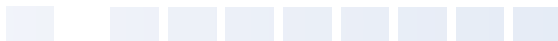
Posebni krivični delom smatra se organizovanje i podsticanje na izvršenje genocida i ratnih zločina (čl. 375). Izmenama Krivičnog zakonika iz 2009. godine, ovom članu je dodat stav tri, kojim se zabranjuje organizovanje kriminalnih grupa radi vršenja ovog krivičnog dela.

Trgovina ljudima nije samo teški oblik diskriminacije, nego je i krivično delo. Krivičnim zakonikom je krivično delo trgovine ljudima (čl. 388) određeno na sledeći način: ko silom ili pretnjom, dovođenjem u zabludu ili održavanjem u zabludi, zloupotrebom ovlašćenja, poverenja, odnosa zavisnosti, teških prilika drugog, zadržavanjem ličnih isprava ili davanjem ili primanjem novca ili druge koristi, vrbuje, prevozi, prebacuje, predaje, prodaje, kupuje, posreduje u prodaji, sakriva ili drži drugo lice, a u cilju eksploatacije njegovog rada, prinudnog rada, vršenja krivičnih dela, prostitucije ili druge vrste seksualne eksploatacije, prosjačenja, upotrebe u pornografske svrhe, uspostavljanja ropskog ili njemu sličnog odnosa, radi oduzimanja organa ili dela tela ili radi korišćenja u oružanim sukobima, kazniće se zatvorom od tri do dvanaest godina. Ako je ovo delo učinjeno prema maloletnom licu, učinilac će se kazniti kaznom propisanom za to delo i kad nije upotrebio silu, pretnju ili neki drugi od navedenih načina izvršenja. Kada je krivično delo učinjeno prema maloletnom licu, učinilac će se kazniti zatvorom od najmanje pet godina. Ako je izvršenjem dela nastupila teška telesna povreda nekog lica, učinilac će se kazniti zatvorom od pet do petnaest godina. Zakonik poznaje i druge kvalifikovane oblike krivičnog dela trgovine ljudima, za koje je zaprećena još teža zatvorska kazna (na primer, kada je delo izvršila organizovana kriminalna grupa ili kada je izvršenjem krivičnog dela nastupila smrt jednog ili više lica).

Zasnivanje ropskog odnosa i prevoz lica u ropskom odnosu takođe predstavlja krivično delo (čl. 390). „Ko, kršeći pravila međunarodnog prava, stavi drugog u ropski ili njemu sličan odnos ili ga drži u takvom odnosu, kupi, proda, preda drugom licu ili posreduje u kupovini, prodaji ili predaji ovakvog lica ili podstiče drugog da proda svoju slobodu ili slobodu lica koje izdržava ili o kojem se stara, kazniće se zatvorom od jedne do deset godina.“ Kažnjiv je i prevoz lica koja se nalaze u ropskom ili njemu sličnom odnosu iz jedne države u drugu, a onaj ko to radi biće kažnjen zatvorom od šest meseci do pet godina. Kvalifikovani oblik oba krivična dela postojace ako su ona učinjena prema maloletnom licu.

Takođe, u vezi sa diskriminacijom na osnovu pola i diskriminacije dece značajan je i korpus krivičnih dela protiv polne slobode (čl. 178–186), na primer krivična dela silovanja, obljuje nad nemoćnim licem, obljuje nad detetom i druga. Slično možemo reći i za deo krivičnih dela protiv braka i porodice (čl. 187–197).





Ovde ćemo najpre ukazati na krivična dela protiv polne slobode.

Krivično delo silovanja (čl. 178)

U Krivičnom zakoniku iz 2005. godine potpuno neopravdano je došlo do ublažavanja kazni za učinioce ovog krivičnog dela, iako se u praksi broj izvršenih krivičnih dela iz ove grupe nije smanjio. Zato su novim promenama Krivičnog zakonika, iz decembra 2009. godine, sankcije ponovo pooštrene. Treba primetiti da je kaznena politika sudova inače bila blaga kada su u pitanju ova krivična dela, koja objektivno predstavljaju tešku povredu osnovnih ljudskih prava žena. Za osnovni oblik ovog krivičnog dela sada je zaprećena kazna od tri do dvanaest godina zatvora. Ako je delo učinjeno pretnjom da će se za to ili njemu blisko lice otkriti nešto što bi škodilo njegovoj časti ili ugledu ili pretnjom drugim teškim zlom, zaprećena kazna sada iznosi od dve do deset godina. Za najteži oblik ovog krivičnog dela, kada je došlo do smrtnog ishoda, predviđena je zatvorska kazna od najmanje 10 godina zatvora.

Obljuba nad nemoćnim licem (čl. 179)

Krivično delo obljuje nad nemoćnim licem razlikuje se od krivičnog dela iz člana 178 samo po ličnom svojstvu žrtve. U ovom posebnom slučaju radi se o licima koja nisu sposobna da pruže otpor jer su psihički ili fizički nesposobna da se odbrane, a to su najčešće osobe sa invaliditetom. Osnovna ideja za izdvajanje ovog dela kao posebnog dela jeste to što učinilac ne koristi silu ili pretnju, kao kod krivičnog dela silovanja, već koristi stanje nemoći. Izmenama Krivičnog zakonika pooštrena je kaznena politika za ovo krivično delo. Tako je za osnovni oblik krivičnog dela utvrđena kazna zatvora od dve do deset godina, a za najteži oblik, ako je nastupila smrt lica nad kojim je delo izvršeno, ili ako je delo učinjeno prema detetu, zaprećena kazna je najmanje deset godina.

Međutim, u praksi se silovanje nemoćnog lica uvek kvalifikuje kao obljuba nad nemoćnim licem, bez obzira na okolnosti slučaja, pa se tako može zaključiti da se radi o diskriminatorskoj normi, jer su žrtve ovih krivičnih dela duševno zaostala lica, nedovoljno mentalno razvijene osobe, duševno bolesni, stari, osobe sa invaliditetom i uopšte nemoćni da se odbrane, a sila i pretnja se primenjuju svakako na specifičan način u zavisnosti od vrste i stepena nemoćnosti oštećenog. Osim toga, ne postoji opravdanje da se blaže kazni učinilac ovog krivičnog dela u odnosu na učinioca krivičnog dela silovanja; upravo suprotno, potrebno je strože kazniti silovanje osobe čije stanje nemoći učinilac koristi.

Obljuba sa detetom (čl. 180)

Krivično delo iz ovog člana nazvano je „obljuba sa detetom“, iako su žrtve ovog dela deca od rođenja do četrnaeste godine, te se ne može govoriti o volji deteta jer dete u svakom slučaju trpi obljubu, odnosno



nije dalo pristanak niti može da ga dâ u pravom smislu reći. Stoga je neophodno izmeniti naziv ovog dela i definiciju radnje izvršenja, odnosno delo nazvati „obljuba nad detetom“.

Takođe, treba teže kazniti obljubu kada je žrtva dete nego kada se radi o silovanju odrasle osobe, jer pri izvršenju ovog krivičnog dela, nije potrebna upotreba sile ili pretnje u smislu u kome se ovi pojmovi koriste kada je u pitanju silovanje, već su lična svojstva žrtve takva da se delo može izvršiti i bez primene sile ili pretnje u klasičnom shvatanju ovih termina. Zbog toga je opravdano reći da se ovde radi zapravo o silovanju deteta, koje mora biti posebno zaštićeno, a učinilac se mora kazniti težom kaznom nego kada je žrtva odrasla osoba.

Poslednjim izmenama i dopunama Krivičnog zakonika, i kod osnovnog i od kvalifikovanih oblika ovog krivičnog dela, zaprećena je stroža sankcija.

Obljuba zloupotrebom položaja (čl. 181)

Krivično delo obljuba zloupotrebom položaja praktično sadrži različita krivična dela kojima je zajedničko to što je obljuba izvršena bez upotrebe sile ili pretnje, ali je žrtva u nekoj vrsti podređenog, zavisnog položaja u odnosu na izvršioca pa ovaj koristi neku vrstu moći prema žrtvi da bi dobio saglasnost za obljubu.

Bez opravdanog razloga, kao izvršilac u stavu 2 ovog člana, kada je žrtva maloletna, navodi se i roditelj, iako postoji krivično delo rodoskrvrnjenja u kome je roditelj jedan od navedenih izvršilaca tog dela. Ukoliko se izmeni postojeće krivično delo rodoskrvrnjenja, nema potrebe navoditi i roditelja kao izvršioca ovog krivičnog dela.

Stavom 3 određen je poseban oblik ovog dela kada je u pitanju dete, a stavom 4 određene su kazne kada je posledica navedenih dela trudnoća. U stavu 5 propisana je kazna za smrt deteta usled izvršenja dela, ali je zakonodavac izostavio slučaj kada je u pitanju smrt maloletnika pa je ovaj stav neophodno dopuniti.

Propisane kazne za ovo krivično delo su u određenoj meri pooštrene poslednjim izmenama. Kada je reč o obljudi deteta, raspon zatvorske kazne povećao se na tri do dvanaest godina. U slučaju kada je delo dovelo do smrtnog ishoda deteta, zaprećena je kazna od najmanje deset godina.

Nedozvoljene polne radnje (čl. 182)

Krivično delo nedozvoljene polne radnje nema svoje „biće“, već se „oslanja“ na krivična dela iz članova 178–181, odnosno na osnovne oblike ovih krivičnih dela. Teško je odrediti granicu između pokušaja izvršenja navedenih krivičnih dela i samog krivičnog dela, što ukazuje na to da ovo krivično delo sadrži različite radnje koje ostavljaju teške posledice po žrtve, posebno zbog toga što izvršilac ovog krivičnog



dela najčešće ne čini osnovno krivično delo iz ove grupe dela isključivo ili uglavnom iz razloga svoje polne nemoći, perversnosti i drugih razloga koji nemaju veze sa žrtvom niti su izraz samokontrole okrivljenog ili milosti prema žrtvi, pa se može zaključiti da se radi o izuzetno društvenoopasnim izvršiocima.

I kod ovog krivičnog dela pooštrena je kaznena politika poslednjim izmenama Krivičnog zakonika. Tako je, na primer, u ovom trenutku za najteži oblik krivičnog dela zaprećena kazna od najmanje pet godina, kada je izvršenjem ovog krivičnog dela došlo do smrti lica nad kome je delo izvršeno.

*Podvođenje i omogućavanje vršenja polnog odnosa (čl. 183)
i posredovanje u vršenju prostitucije (čl. 184)*

Krivično delo podvođenje i omogućavanje prostitucije sankcioniše ove radnje i kada je u pitanju maloletno lice, što ukazuje na potrebu da se preniske kazne pooštire, pre svega radi zaštite maloletnica i radi potrebe da se strože kazne lica koja koriste njihovu nezaštićenost i nedovoljnu psihičku zrelost radi ostvarivanja zarade. Isti argumenti mogu se navesti i u pogledu potrebe da se pooštire kazne za posredovanje u vršenju prostitucije. Poslednjim izmenama Krivičnog zakonika, kazne su pooštrene i kod ova dva krivična dela, ali se čini da su još uvek blage.

*Prikazivanje, pribavljanje i posedovanje pornografskog materijala
i iskorišćavanje maloletnog lica za pornografiju (čl. 185)*

Krivično delo prikazivanja, pribavljanja i posedovanja pornografskog materijala i iskorišćavanja maloletnog lica za pornografiju, do poslednjih izmena Krivičnog zakonika tretirano je, sa stanovišta kaznene politike, kao lako krivično delo, bez opravdanih razloga. Pošto se radi o čitavoj grani porno industrije koja koristi decu i maloletnike, najčešće ženskog pola, jasno je da je neophodno izmeniti kazne i na ozbiljan način sankcionisati izvršioce ovih krivičnih dela iz razloga individualne i generalne prevencije. To je poslednjim izmenama i učinjeno, ali se čini da je kaznena politika povodom ovog krivičnog dela još uvek blaga.

Gonjenje za krivična dela protiv polne slobode (čl. 186)

Ovim članom se predviđa da se za krivično delo silovanja i oblube nad nemoćnim licem učinjeno prema bračnom drugu, kao i za krivično delo nedozvoljene polne radnje, gonjenje preduzima po optužnom predlogu. To znači da se primenjuju odredbe ZKP-a o skraćenom postupku, koji se pak primenjuje za krivična dela gde su propisane kazne do tri godine zatvora, izuzetno do pet godina, i to ako se saglasi okrivljeni. Posledice ovakvog zakonskog rešenja su, između ostalog, da se okrivljenom ne može izreći kazna preko tri godine, da mu se izriču blaže kazne ukoliko u potpunosti prizna



izvršenje dela te da tužilaštvo ne mora da prisustvuje suđenjima i sl., što sve zajedno upućuje na potrebu brisanja ovog člana iz Krivičnog zakonika.

Što se tiče krivičnih dela protiv braka i porodice, treba ukazati na sledeća krivična dela: dvobračnost, nasilje u porodici, nedavanje izdržavanja i rodoskrvnenje.

Dvobračnost (čl. 187)

Princip monogamije u Evropi tradicionalno predstavlja jednu od najčvršćih brana zaštiti prava žena. Krivično delo dvobračnosti u našem pravu sankcionisano je vrlo blagom kaznom pa je stoga potrebno da se predvide strože sankcije kako bi se ova pojava iskorenila.

Nasilje u porodici (čl. 194)

Uvođenjem krivičnog dela nasilja u porodici u Krivični zakonik 2005. godine, napravljen je značajan pomak u našem zakonodavstvu u pravcu približavanja međunarodnim standardima, što govori o tome da se nasilje u porodici mora tretirati podjednako ozbiljno kao nasilje van porodice i da je obaveza države da se efikasno bori protiv ove specifične vrste nasilja koje ostavlja trajne, duboke posledice na pojedince i društvo.

Međutim, umesto očekivanog pooštavanja kazni za akt nasilja u porodici, Krivičnim zakonikom su predviđene blage kazne za sve oblike ovog krivičnog dela, što je u suprotnosti sa svim relevantnim međunarodnim preporukama i rezolucijama. Naime, poznato je da se gonjenje i inače teško preduzima kada su ova dela u pitanju, da su sudije i tužioci nedovoljno obučeni za postupanje sa žrtvama, da su žene i deca kao najčešće žrtve ovih krivičnih dela izloženi sekundarnoj viktimizaciji u sudskim postupcima, pa je ublažavanjem kazni situacija umnogome pogoršana. Stoga je bilo nužno povisiti kazne za ovo krivično delo, što se i desilo poslednjim izmenama Krivičnog zakonika, iz 2009. godine.

Nedavanje izdržavanja (čl. 195)

Za krivično delo nedavanja izdržavanja poslednjim izmenama Krivičnog zakonika takođe je povećana zaprećena zatvorska kazna, s jedne na dve godine. Ipak, za ovo krivično delo još uvek je zaprećena i novčana kazna. Svrha postojanja ovog krivičnog dela jeste da se učinilac natera da plati izdržavanje tako što mu se stavlja u izgled zatvorska kazna. Čini se zato da kazna utvrđena za ovo krivično delo nije adekvatna realnim potrebama.





Rodoskrvnenje (čl. 197)

Visina kazne za ovo krivično delo takođe je povećana poslednjim izmenama Krivičnog zakonika. Za njega je sada, umesto prethodnog rešenja kada je bila predviđena kazna zatvora do tri godine, zaprećena kazna od šest meseci do pet godina.

Treba primetiti da zakonodavac ne sankcioniše obljubu od strane svih srodnika pa je neophodno proširiti krug lica koja mogu biti izvršioци ovog krivičnog dela, uvesti posebne oblike ovog dela kada su u pitanju deca, kao i teže posledice. Postojeće zakonsko rešenje ne sankcioniše ni izvršenje drugih nedozvoljenih polnih radnji kada su u pitanju krvni srodnici pa je neophodno uvesti kaznu i u tim slučajevima.

U vezi s poslednje dve grupe krivičnih dela treba pomenuti i pojedine mere bezbednosti koje su utvrđene Krivičnim zakonikom (čl. 79, 80, 89).

Prema postojećim zakonskim rešenjima, oštećenima u krivičnom postupku nije obezbeđena zaštita od uznemiravanja izvršilaca krivičnih dela, usled nepostojanja adekvatnih mera koje bi sud izrekao učiniocu. Ovaj problem naročito je značajan kada su u pitanju krivična dela protiv polnih sloboda, braka i porodice u kojima je žrtva krivičnih dela ženskog pola. Stoga se pokazuje da je neophodno uvesti mere kojima će okrivljenima biti zabranjen kontakt sa žrtvama kako bi se zaštitila lica oštećena ovim krivičnim delima.

Treba napomenuti da je Krivični zakonik predvideo i zaštitni nadzor, u okviru koga bi eventualno trebalo da se nađu ove mere. Međutim, kako se ovaj nadzor određuje samo kada je učiniocu izrečena uslovna osuda i kako nema sankcije za nepoštovanje zaštitnog nadzora, osim opomene i eventualnog ukidanja uslovne osude, neophodno je sudu staviti na raspolaganje zaštitne mere i u slučajevima kada su izrečene druge kazne.

Treba razmotriti i zastarelost gonjenja, koje se odnosi na ove dve grupe krivičnih dela (čl. 104). Većina krivičnih dela kod kojih su oštećeni odnosno žrtve deca, a posebno deca ženskog pola, predviđa blage kazne za učinioce. Ako se uzme u obzir stepen zrelosti, psihičko stanje dece i njihov pravni položaj, jasno je da je deci znatno teže da prijave izvršenje krivičnih dela, posebno kada su u pitanju izvršioци koji su srodnici. Pored toga, deca često nemaju jasnu svest o tome da je nad njima izvršeno krivično delo, što im sve zajedno omogućava da krivično gonjenje preduzmu tek kada dostignu punoletstvo, što se dalje pokazuje kao zakasnela pravna reakcija usled nastupanja apsolutne zastarelosti gonjenja. Na ovaj način postojeće zakonske odredbe pogoduju nasilnicima koji ostaju nekažnjeni, uprkos obavezi društva i države da obezbedi maksimalnu zaštitu interesa dece, bez diskriminacije u odnosu na pol. Stoga je izmena u smislu uvođenja posebnih uslova za zastarelost krivičnog gonjenja kada su žrtve deca neophodna kako bi se u potpunosti zaštitili njihovi interesi.



Nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi ili javnom skupu (čl. 344a)

Poslednje krivično delo sadržano u Krivičnom zakoniku koje možemo spomenuti u ovom pregledu jeste krivično delo nasilničkog ponašanja na sportskoj priredbi ili javnom skupu (čl. 344a).

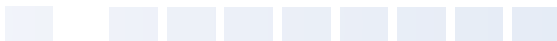
Krivični zakonik kod ovog krivičnog dela predviđa da će onaj ko fizički napadne ili se fizički obračunava sa učesnicima sportske priredbe ili javnog skupa, vrši nasilje ili oštećuje imovinu veće vrednosti prilikom dolaska ili odlaska sa sportske priredbe ili javnog skupa, unese u sportski objekat ili baca na sportski teren, među gledaoce ili učesnike javnog skupa predmete, pirotehnička sredstva ili druge eksplozivne, zapaljive ili škodljive supstance koje mogu da izazovu telesne povrede ili ugroze zdravlje učesnika sportske priredbe ili javnog skupa, neovlašćeno uđe na sportski teren ili deo gledališta namenjen protivničkim navijačima i izazove nasilje, oštećuje sportski objekat, njegovu opremu, uređaje i instalacije, svojim ponašanjem ili parolama na sportskoj priredbi ili javnom skupu izaziva nacionalnu, rasnu, versku ili drugu mržnju ili netrpeljivost zasnovanu na nekom diskriminatorском osnovu usled čega dođe do nasilja ili fizičkog obračuna sa učesnicima, biti kažnjen zatvorom od šest meseci do pet godina i novčanom kaznom. Kada ovo krivično delo učini grupa, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina. Kolovođa grupe koja izvrši delo kazniće se zatvorom od tri do dvanaest godina. Ako je izvršenjem dela došlo do nereda u kome je nekom licu naneta teška telesna povreda ili je oštećena imovina veće vrednosti, učinilac će se kazniti zatvorom od dve do deset godina. Službeno ili odgovorno lice koje pri organizovanju sportske priredbe ili javnog skupa ne preduzme mere obezbeđenja kako bi se onemogućilo ili sprečilo nered, pa usled toga budu ugroženi život ili telo većeg broja ljudi ili imovina veće vrednosti, kazniće se zatvorom od tri meseca do tri godine i novčanom kaznom.

Osobe sa invaliditetom kao žrtve krivičnih dela

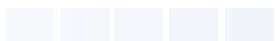
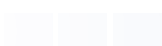
Poslednjih nekoliko godina došlo je do značajnih promena u krivičnom zakonodavstvu Srbije. Međutim, kada je u pitanju krivičnopravna zaštita osoba sa invaliditetom, gotovo ništa se nije promenilo. Naime, promenjeni su nazivi pojedinih krivičnih dela, ali kazne koje su predviđene kada je žrtva osoba sa invaliditetom u odnosu na zaprećene kazne kada je žrtva krivičnih dela osoba koja nije invalid, i dalje su po pravilu blaže.

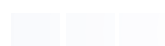
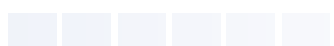
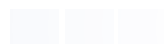
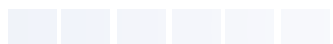
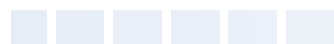
Ovu činjenicu je posebno važno istaći kada se govori o krivičnim delima iz grupe dela protiv polne slobode. Tako je zakonodavac promenio naziv krivičnog dela kada je u pitanju silovanje osobe sa invaliditetom i drugih lica koja ne mogu da pruže otpor pa se ovo krivično delo po važećem Krivičnom zakoniku naziva obljudba nad nemoćnim licem. Međutim, kazne se i dalje razlikuju u odnosu na silovanje žene bez invaliditeta te se nameće zaključak da je žrtva koja ne može da pruži otpor nasilniku i dalje „manje vredna“ od osobe koja nema invaliditet i može da se brani. Ovakvo rešenje se može smatrati samo po sebi izuzetno nepravednim i diskriminatorским jer iz njega proizlazi stav da društvo slabije štiti one koji ne mogu da se brane, odnosno one koji su nemoćni.





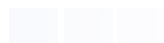
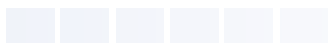
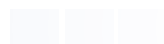
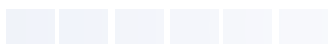
Pri tom je potrebno istaći i da se izvršenje ovih dela teško otkriva, kao i da se žrtve vrlo teško odlučuju da prijave izvršioca. Osim toga, izuzetno niske i diskriminatorne kazne posebno obeshrabruju žrtve da se upuste u sudski postupak traženja pravne zaštite. Stoga je u svakom pojedinačnom slučaju neophodno podržati žrtvu i porodicu žrtve kako bi predmet došao do suda a zatim uticati na sud da ova dela strože sankcioniše, promeni kaznenu politiku i izrekne efektivnu, a ne uslovnu zatvorsku kaznu. Takođe je od velikog značaja da se postupak sprovede pravilno kako ne bi dolazilo do ukidanja presuda i zastarelosti krivičnog gonjenja, što je čest slučaj kada je u pitanju krivično delo bludnih radnji u vezi s krivičnim delom obljube nad nemoćnim licem.





II DEO:

Pojedini posebni slučajevi diskriminacije



1. Kratak pregled zabrane diskriminacije pojedinih grupa

U ovom delu daje se delimični pregled zakonskih odredaba koje se odnose na zabranu diskriminacije pojedinih kategorija lica odnosno grupa. Pregledom su obuhvaćeni manjine, pripadnici verskih zajednica, invalidi, zaposleni i lica koja traže zaposlenje, pacijenti, lica nad kojima se izvršava krivična sankcija, deca i maloletnici te zabrana diskriminacije po polu. Odredbe koje se odnose na određene grupe delimično konvalidiraju sa zakonskim odredbama koje se odnose na određene oblasti obuhvaćene u prethodnom odeljku.

1.1. Zabrana diskriminacije nacionalnih manjina

Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina (2002)⁴⁸ zabranjuje svaki oblik diskriminacije, na nacionalnoj, etničkoj, rasnoj i jezičkoj osnovi, prema licima koja pripadaju nacionalnim manjinama. Državni organi, organi autonomne pokrajine i grada i opštine ne mogu donositi pravne akte niti preduzimati mere koje su suprotne ovoj zabrani.

Ovim zakonom takođe je utvrđena ravnopravnost pripadnika nacionalnih manjina u javnom životu i pri zapošljavanju u javnoj službi. Prema zakonu, prilikom zapošljavanja u javnim službama, uključujući policiju, vodi se računa o nacionalnom sastavu stanovništva, odgovarajućoj zastupljenosti i o poznavanju jezika koji se govori na području organa ili službe.

Zakonom nije predviđena prekršajna odgovornost učinioca u slučaju kršenja opšte zabrane diskriminacije niti u slučaju kršenja načela ravnopravnosti prilikom zapošljavanja u javnoj službi.

1.2. Zabrana diskriminacije po verskom osnovu

Zakon o crkvama i verskim zajednicama (2006)⁴⁹ zabranjuje diskriminaciju po veri. Zakonom je predviđeno da niko ne može biti uznemiravan, diskriminisan ili privilegovan zbog svojih verskih uverenja, pripadanja ili nepripadanja verskoj zajednici, učestvovanja ili neučestvovanja u bogoslužjenju i verskim obredima te korišćenja ili nekorišćenja zajemčenih verskih sloboda i prava.

48 Up. Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, Službeni list SRJ, br. 11/02, 57/02, čl. 3 i čl. 21.

49 Up. Zakon o crkvama i verskim zajednicama, Službeni glasnik RS, broj 36/06, čl. 2 st. 2.



Zakon ne predviđa poseban prekršaj u slučaju činjenja diskriminacije po veri pa lice diskriminisano po ovom osnovu ima samo mogućnost da pokrene krivični postupak ili postupak za naknadu štete.

1.3. Zabrana diskriminacije osoba sa invaliditetom

Jedina grupa koja uživa punu zaštitu od diskriminacije jesu osobe sa invaliditetom. Zakonom o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom (2006)⁵⁰ uređuju se opšti režim zabrane diskriminacije po osnovu invalidnosti, posebni slučajevi diskriminacije osoba sa invaliditetom, postupak zaštite osoba izloženih diskriminaciji i mere koje se preduzimaju radi podsticanja ravnopravnosti i socijalne uključenosti osoba sa invaliditetom.

Opšti režim zabrane diskriminacije osoba sa invaliditetom obuhvata neposrednu i posrednu diskriminaciju ovih lica te povredu načela jednakih prava i obaveza.

Neposredna diskriminacija postoji ako se lica ili grupa (u daljem tekstu: diskriminisani), u istoj ili sličnoj situaciji, nekim aktom ili radnjom stavljaju ili su stavljeni ili bi mogli biti stavljeni u nepovoljniji položaj zbog svoje invalidnosti.

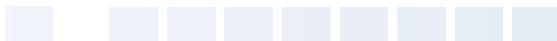
Posredna diskriminacija postoji ako se diskriminisani, zbog svoje invalidnosti, stavljaju u nepovoljniji položaj donošenjem akta ili preduzimanjem radnje koja je prividno zasnovana na načelu jednakosti i nediskriminacije, osim ako taj akt ili radnja nisu opravdani zakonitim ciljem a sredstva za postizanje tog cilja su primerena i nužna.

Diskriminacija postoji i u slučaju:

- ako se prema diskriminisanom postupa gore nego što se postupa ili bi se postupalo prema drugome, isključivo ili uglavnom zbog toga što je diskriminisani tražio, odnosno namerava da traži pravnu zaštitu od diskriminacije ili zbog toga što je ponudio ili namerava da ponudi dokaze o diskriminatorском postupanju;
- ako se prema diskriminisanom očigledno ponižavajuće postupa, isključivo ili uglavnom zbog njegove invalidnosti.

Diskriminacijom se, shodno ovom zakonu, smatra i pozivanje i navođenje na diskriminaciju te pomaganje u diskriminatorском postupanju.

50 Up. Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, broj 33/06.



Povreda načela jednakih prava i obaveza postoji:

- ako se diskriminisanom isključivo ili uglavnom zbog njegove invalidnosti neopravdano uskraćuju prava i slobode odnosno nameću obaveze koje se u istoj ili sličnoj situaciji ne uskraćuju ili ne nameću drugom licu ili grupi;
- ako su cilj ili posledica preduzetih mera neopravdani;
- ako ne postoji srazmera između preduzetih mera i cilja koji se ovim merama ostvaruje.

Ne smatraju se povredom načela jednakih prava i obaveza niti diskriminacijom:

- odredbe zakona i propisa odnosno odluke ili posebne mere donete u cilju poboljšanja položaja osoba sa invaliditetom, članova njihovih porodica i udruženja osoba sa invaliditetom, kojima se pruža posebna podrška neophodna za uživanje i ostvarivanje njihovih prava pod istim uslovima pod kojima ih uživaju i ostvaruju drugi;
- donošenje odnosno zadržavanje postojećih akata i mera čiji je cilj otklanjanje ili popravljavanje nepovoljnog položaja osoba sa invaliditetom kojima se pruža posebna podrška.

Zakon naročito zabranjuje teške oblike diskriminacije pod kojima se podrazumevaju:

- izazivanje i podsticanje neravnopravnosti ili netrpeljivosti prema osobama sa invaliditetom;
- propagiranje ili smišljeno vršenje diskriminacije od strane organa javne vlasti u postupku pred tim organom, putem javnih glasila, u političkom životu, prilikom pružanja javnih usluga, u oblasti radnih odnosa, obrazovanja, kulture, sporta i sl.

Zakon takođe zabranjuje ispisivanje i isticanje na javnim mestima te širenje na drugi način poruka i simbola kojima se poziva na diskriminatorno postupanje prema osobama sa invaliditetom.

Zakonom su ustanovljeni i posebni slučajevi diskriminacije osoba sa invaliditetom. To je diskriminacija:

- u postupcima pred organom javne vlasti;
- u vezi sa udruženjima;
- u vezi s pružanjem usluga i korišćenjem objekata i površina;
- u vezi sa zdravstvenim uslugama;
- u vezi s vaspitanjem i obrazovanjem;
- u vezi sa zapošljavanjem i radnim odnosom;



- u vezi s prevozom;
- u vezi s bračnim i porodičnim odnosima;
- udruženja osoba sa invaliditetom;

Zakon detaljno uređuje zabranu diskriminacije za sve navedene posebne slučajeve.

Zakon takođe utvrđuje i mere za podsticanje ravnopravnosti osoba sa invaliditetom. To su:

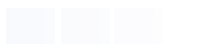
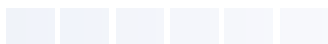
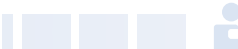
- mere za podsticanje osnivanja službi podrške osobama sa invaliditetom;
- mere za ostvarivanje pristupačnog okruženja;
- mere za obezbeđenje ravnopravnosti pred organima javne vlasti;
- mere za obezbeđivanje pristupa informacijama;
- mere za obezbeđivanje ravnopravnosti u oblasti vaspitanja i obrazovanja;
- mere za obezbeđivanje učešća u kulturnom, sportskom i verskom životu zajednice i
- aktivnosti usmerene ka stvaranju jednakih mogućnosti.

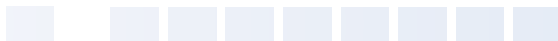
Zakonom je utvrđen i poseban parnični postupak za zaštitu od diskriminacije zbog invalidnosti. Ovaj deo zakona obuhvata posebne odredbe koje se odnose na mesnu nadležnost, na pokretanje postupka, na tužbu, reviziju i izricanje privremene mere.

Zakonom je utvrđena i prekršajna odgovornost udruženja, člana i odgovornog lica u udruženju te pravnih lica, fizičkog lica u različitim oblicima pravnih lica (npr. zdravstvenog osoblja u zdravstvenim ustanovama, nastavnika, vaspitača ili drugih lica zaposlenih u obrazovnoj odnosno vaspitnoj ustanovi, prevoznika i voznog osoblja). Novčane kazne za pravna lica kreću se u rasponu od 10.000 do 500.000 dinara, a za fizička lica od 5000 do 50.000 dinara.

Još jedan značajan zakon koji se odnosi na osobe sa invaliditetom jeste Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom,⁵¹ o čemu će više reči biti u narednom delu koji se odnosi na zabranu diskriminacije lica koja traže zaposlenje i zaposlenih.

51 Up. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, broj 36/09.





1.4. Zabrana diskriminacije lica koja traže zaposlenje i zaposlenima

Zakon o radu (2005)⁵² sadrži posebno poglavlje koje se odnosi na zabranu diskriminacije prema licima koja traže zaposlenje i zaposlenima.

U skladu sa ovim zakonom zabranjena je neposredna i posredna diskriminacija lica koja traže zaposlenje i zaposlenih uzimajući u obzir pol, rođenje, jezik, rasu, boju kože, starost, trudnoću, zdravstveno stanje odnosno invalidnost, nacionalnu pripadnost, veroispovest, bračni status, porodične obaveze, seksualno opredeljenje, političko ili drugo uverenje, socijalno poreklo, imovinsko stanje, članstvo u političkim organizacijama, sindikatima ili neko drugo lično svojstvo.

Zakon definiše i pojmove neposredne i posredne diskriminacije.

Neposredna diskriminacija, u smislu ovog zakona, jeste svako postupanje uzrokovano nekim od prethodno navedenih osnova kojima se lice koje traži zaposlenje i zaposleni stavlja u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica u istoj ili sličnoj situaciji.

Posredna diskriminacija, u smislu ovog zakona, postoji kada određena naizgled neutralna odredba, kriterijum ili praksa stavlja ili bi stavila lice koje traži zaposlenje i zaposlenog u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica zbog određenog svojstva, statusa, opredeljenja ili uverenja.

Diskriminacija je zabranjena u odnosu na:

- uslove za zapošljavanje i izbor kandidata za obavljanje određenog posla;
- uslove rada i sva prava iz radnog odnosa;
- obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje;
- napredovanje na poslu;
- otkaz ugovora o radu.

Odredbe ugovora o radu kojima se utvrđuje diskriminacija po nekom od navedenih osnova ništave su.

Pod diskriminacijom u smislu ovog zakona podrazumeva se i uznemiravanje i seksualno uznemiravanje.

Uznemiravanje, u smislu ovog zakona, jeste svako neželjeno ponašanje uzrokovano nekim od navedenih osnova ovog zakona, koje ima cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica koje traži zaposlenje i zaposlenog, a koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje.

52 Up. Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 24/05, 61/05, čl. 18–23 i čl. 273.



Seksualno uznemiravanje, u smislu ovog zakona, jeste svako verbalno, neverbalno ili fizičko ponašanje koje ima cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica koje traži zaposlenje i zaposlenog u sferi polnog života a koje izaziva strah ili stvara neprijateljsko, ponižavajuće ili uvredljivo okruženje.

Ne smatra se diskriminacijom pravljenje razlike, isključenje ili davanje prvenstva u odnosu na određeni posao kada je priroda posla takva ili se posao obavlja u takvim uslovima da karakteristike povezane s nekim od osnova iz člana 18 ovog zakona predstavljaju stvarni i odlučujući uslov obavljanja posla i kada je svrha koja se time želi postići opravdana.

Odredbe zakona, opšteg akta i ugovora o radu koje se odnose na posebnu zaštitu i pomoć određenim kategorijama zaposlenih, a posebno one o zaštiti invalidnih lica, žena za vreme porodijskog odsustva i odsustva s rada radi nege deteta i posebne nege deteta te odredbe koje se odnose na posebna prava roditelja, usvojitelja, staratelja i hranitelja ne smatraju se diskriminacijom.

U slučaju diskriminacije, Zakon o radu predviđa dva oblika zaštite. Prvi je da lice koje traži zaposlenje i zaposleni može pred nadležnim sudom da pokrene postupak naknade štete, u skladu sa zakonom.

Kaznenim odredbama utvrđena je i prekršajna odgovornost poslodavca sa svojstvom pravnog lica za kršenje navedenih odredaba koje se odnose na zabranu diskriminacije. Poslodavac može biti kažnjen novčanom kaznom od 800.000 do 1.000.000 dinara.

U slučajevima diskriminacije u smislu odredaba čl. 18–21 ovog zakona lice koje traži zaposlenje i zaposleni može da pokrene pred nadležnim sudom postupak za naknadu štete, u skladu sa zakonom.

Zakon o radu dalje predviđa da se osobe sa invaliditetom zapošljavaju pod opštim uslovima, osim ako zakon ne predvidi drugačije. Ako zaposleni nije više sposoban da obavlja određeni posao zbog smanjene radne sposobnosti, poslodavac je dužan da mu ponudi drugi posao u skladu s preostalom radnom sposobnošću zaposlenog. Zaposleni može dobiti otkaz samo ako odbije ponuđeno drugo odgovarajuće radno mesto.⁵³

Ovde treba pomenuti i novi Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom iz maja 2009. godine.⁵⁴ Ovim zakonom uređuju se podsticaji za zapošljavanje radi stvaranja uslova za ravnopravno uključivanje osoba sa invaliditetom na tržište rada, procena radnih sposobnosti, profesionalna rehabilitacija, obaveza zapošljavanja osoba sa invaliditetom, uslovi za osnivanje i obavljanje delatnosti preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom i drugih posebnih oblika zapošljavanja i radnog angažovanja osoba sa invaliditetom te druga pitanja od značaja za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom. Ovaj zakon zasniva se na načelima:

53 Up. Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 24/05, 61/05, čl. 28, 101 i 102.

54 Up. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, broj 36/09, čl. 1–2.



1. poštovanja ljudskih prava i dostojanstva osoba sa invaliditetom;
2. uključenosti osoba sa invaliditetom u sve sfere društvenog života na ravnopravnoj osnovi u skladu s profesionalnim sposobnostima;
3. podsticanja zapošljavanja osoba sa invaliditetom na odgovarajuća radna mesta i u odgovarajućim uslovima rada;
4. zabrane diskriminacije osoba sa invaliditetom, u skladu sa zakonom;
5. jednakih prava i obaveza;
6. rodne ravnopravnosti osoba sa invaliditetom.

Radi se o sistemskom zakonu kojim se ne samo sprečava diskriminacija osoba sa invaliditetom već se njime i ustanovljavaju mere afirmativne akcije u oblasti zapošljavanja ove grupe lica.

Zabranom diskriminacije prema licima koja traže zaposlenje bavi se i Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (2009),⁵⁵ o kojem je već bilo reči u delu koji se odnosi na zabranu diskriminacije u određenim oblastima.

1.5. Zabrana diskriminacije pacijenata

Zakon o zdravstvenoj zaštiti (2005),⁵⁶ pored opšteg principa zabrane diskriminacije u zdravstvenoj zaštiti o kome je već bilo reči, zabranjuje diskriminaciju u postupku ostvarivanja zdravstvene zaštite prema pacijentu koji ima pravo na jednak pristup zdravstvenoj službi bez diskriminacije u odnosu na finansijske mogućnosti, mesto stanovanja, vrstu oboljenja ili vreme pristupa zdravstvenoj službi.

Zakon ne predviđa prekršajnu odgovornost u slučaju diskriminacije pacijenta, ali daje mogućnost obraćanja tzv. ombudsmanu u zdravstvu. Prema zakonu, pacijent kome je uskraćeno pravo na zdravstvenu zaštitu, odnosno pacijent koji nije zadovoljan pruženom zdravstvenom uslugom, odnosno postupkom zdravstvenog ili drugog radnika zdravstvene ustanove, može podneti prigovor zdravstvenom radniku koji rukovodi procesom rada ili licu zaposlenom u zdravstvenoj ustanovi koje obavlja poslove zaštite pacijentovih prava (u daljem tekstu: zaštitnik pacijentovih prava).

55 Up. Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, Službeni glasnik RS, broj 36/09.

56 Up. Zakon o zdravstvenoj zaštiti, Službeni glasnik RS, broj 107/05, čl. 26.



1.6. Zabrana diskriminacije lica nad kojima se izvršava krivična sankcija

Zakon o izvršenju krivičnih sankcija (2005)⁵⁷ zabranjuje diskriminaciju prema licima koja se nalaze na izvršavanju sankcija. Prema ovom zakonu, lice prema kome se izvršava sankcija ne sme biti stavljeno u neravnopravan položaj zbog rase, boje kože, pola, jezika, vere, političkih i drugih uverenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovnog stanja, obrazovanja, društvenog položaja ili drugog ličnog svojstva.

Prekršajna kazna usled kršenja zabrane diskriminacije od strane službenog lica nije propisana ovim zakonom. Posredno, u slučaju diskriminacije i jedino u postupku nadzora, službeno lice Uprave za izvršenje zavodskih sankcija, koja između ostalog kontroliše zakonito i pravilno postupanje prema osuđenim licima, može preduzeti određene mere i u slučaju diskriminatornog postupka nakon razgovora sa osuđenim, koji se vodi bez prisustva službenog lica u zavodu za izvršenje sankcija.

1.7. Zabrana diskriminacije dece i maloletnika

Posebnu zabranu diskriminacije koja se odnosi na decu odnosno na maloletnike možemo pronaći u različitim oblastima koje regulišu različiti zakoni a koji se odnose se na različite kategorije dece odnosno maloletnika, na primer na vanbračnu decu, usvojenike, učenike ili maloletne učionice krivičnih dela.

Porodični zakon (2005)⁵⁸ ne sadrži opštu zabranu diskriminacije dece, već se zabrana diskriminacije obezbeđuje kroz ustavno načelo jednakosti prava, koje je u ovom zakonu određeno kroz jednakost deteta usvojenika i deteta rođenog van braka s drugom decom. Tako usvojena deca imaju jednaka prava prema usvojiteljima kao dete prema roditeljima a deca rođena van braka imaju jednaka prava kao deca rođena u braku.

Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja (2003)⁵⁹ zabranjuje diskriminaciju deteta. Diskriminacijom deteta odnosno učenika smatra se svako neposredno ili posredno pravljenje razlika ili njihovo povlađivanje, isključivanje ili ograničavanje, čiji je cilj sprečavanje ostvarivanja prava, smanjenje prava ili prestanak jednakog tretmana deteta odnosno učenika.

Zakon o maloletnim učionicima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica (2005)⁶⁰ zabranjuje diskriminaciju maloletnika prema kojima se izvršavaju krivične sankcije. Prema ovom zakonu, maloletnici prema kojima se izvršavaju krivične sankcije ravnopravni su bez obzira na rasu,

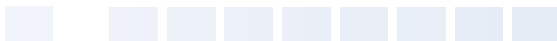
57 Up. Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, Službeni glasnik RS, broj 85/05, čl. 7.

58 Up. Porodični zakon, Službeni glasnik RS, broj 15/05.

59 Up. Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, broj 62/03, čl. 46 st. 2.

60 Up. Zakon o maloletnim učionicima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica, Službeni glasnik RS, broj 85/05, čl. 88.





boju kože, pol, jezik, veroispovest, političko ili drugo uverenje, nacionalno, etničko ili socijalno poreklo, imovinsko stanje, status stečen rođenjem ili drugi status maloletnika, njegovog roditelja, usvojioca ili staraoca, kao i na druge oblike različitosti.

1.8. Ravnopravnost polova, rodna ravnopravnost i seksualna orijentacija

Ravnopravnost polova i rodna ravnopravnost, odnosno zabrana diskriminacije prema polu i rodu, takođe je uređena posebnim zakonom. Reč je o Zakonu o ravnopravnosti polova,⁶¹ koji je donet krajem 2009. godine. Ovim zakonom uređuje se stvaranje jednakih mogućnosti ostvarivanja prava i obaveza, preduzimanje posebnih mera za sprečavanje i otklanjanje diskriminacije zasnovane na polu i rodu te postupak pravne zaštite lica izloženih diskriminaciji. Zakon definiše pojmove „pol“ i „rod“, a zabranjuje i neposrednu i posrednu diskriminaciju na osnovu pola. Ravnopravnost polova, u smislu ovog zakona, podrazumeva ravnopravno učešće žena i muškaraca u svim oblastima javnog i privatnog sektora, u skladu sa opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima, Ustavom Republike Srbije i zakonima, koje su svi dužni da poštuju. Organi javne vlasti dužni su da razvijaju aktivnu politiku jednakih mogućnosti u svim oblastima društvenog života, što podrazumeva ravnopravno učešće polova u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka koje imaju uticaja na položaj žene i muškarca. Zakon detaljno određuje koje mere treba preduzimati kako bi se sprečila polna diskriminacija u oblasti zapošljavanja, socijalne i zdravstvene zaštite, porodičnih odnosa, obrazovanja, kulture i sporta te u političkom i javnom životu, kao i postupak sudske zaštite.

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (2009) svrstava rodnu ravnopravnost u osnovna načela. Međutim, ovde treba napomenuti da Porodični zakon (2005)⁶² u definiciji vanbračne zajednice (prema kojoj se vanbračnom zajednicom smatraju samo trajnije zajednice osoba različitog pola) čini diskriminaciju prema seksualnoj orijentaciji, jer su i zajednice osoba istog pola u potpunosti podobne da ispune kriterijum trajnosti.⁶³

61 Up. Zakon o ravnopravnosti polova, Službeni glasnik RS, broj 104/09.

62 Up. Porodični zakon, Službeni glasnik RS, broj 18/05.

63 Up. Ljudska prava u Srbiji i Crnoj Gori 2005, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2006, str. 65.



2. Mediji

2.1. Mediji

Zakon o javnom informisanju (2003) i Zakon o radiodifuziji (2002) sadrže mere za sprečavanje diskriminacije uopšte i govora mržnje kao specifičnog oblika diskriminacije.

Zakonom o javnom informisanju (2003)⁶⁴ najpre je utvrđeno da nadležni okružni sud može, na predlog javnog tužioca, zabraniti distribuciju informacije ako utvrdi da je to neophodno u demokratskom društvu radi sprečavanja poziva na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanja teritorijalnog integriteta Republike, propagiranja rata, podstrekavanja na neposredno nasilje ili zagovarjanja rasne, nacionalne ili verske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje, a od objavljivanja informacije neposredno preti ozbiljna, nepopravljiva posledica čije se nastupanje ne može sprečiti na drugi način.

Zakonom o javnom informisanju uvedena je zabrana govora mržnje u medijima i posebna tužba zbog povrede govora mržnje.

Zabranjeno je objavljivanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi, polu ili zbog njihove seksualne opredeljenosti, bez obzira na to da li je objavljivanjem učinjeno krivično delo.

Lice na koje se kao pripadnika grupe lično odnosi informacija iz člana 38 ovog zakona ima pravo da podnese tužbu sudu protiv autora informacije i protiv odgovornog urednika javnog glasila u kome je informacija objavljena, kojom može da zahteva zabranu njenog ponovnog objavljivanja i objavljivanja presude na trošak tuženih.

Povodom tužbe za govor mržnje, sud odlučuje u parničnom postupku.

Neće se smatrati povredom zabrane govora mržnje ona informacija koja je objavljena bez namere da se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje, posebno ako je takva informacija deo objektivnog novinarskog sadržaja, odnosno ako je informacija objavljena s namerom da se kritički ukaže na diskriminaciju, mržnju ili nasilje, odnosno na pojave koje predstavljaju ili mogu da predstavljaju podsticanje na takvo ponašanje.

64 Up. Zakon o javnom informisanju, Službeni glasnik RS, br. 43/2003, 61/2005, 71/09, čl. 17, čl. 38–40.





Takođe, Zakon o javnom informisanju obezbeđuje i mere afirmativne akcije i zaštite prava nacionalnih manjina i etničkih zajednica u javnom informisanju. Zakonom je predviđeno da, radi ostvarivanja prava nacionalnih manjina i etničkih zajednica u informisanju na sopstvenom jeziku i negovanju sopstvene kulture i identiteta, Republika, autonomna pokrajina odnosno lokalna samouprava obezbeđuju deo sredstava ili drugih uslova za rad javnih glasila na jezicima nacionalnih manjina i etničkih zajednica. Takođe, ovaj zakon obezbeđuje i nesmetano korišćenje prava osoba sa invaliditetom na javno informisanje kroz obavezu Republike, autonomne pokrajine odnosno lokalne samouprave da obezbedi deo sredstava ili drugih uslova za korišćenje tog prava, a posebno slobode primanja ideja, informacija i mišljenja ovih lica.⁶⁵

Zakonom o radiodifuziji (2002)⁶⁶ predviđeno je da se Agencija za radiodifuziju stara da programi emitera ne sadrže informacije kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihove različite političke opredeljenosti ili zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi, polu ili seksualnoj opredeljenosti. Postupanje emitera suprotno ovoj zabrani predstavlja osnov da ova agencija izrekne predviđene mere, nezavisno od drugih pravnih sredstava koja stoje na raspolaganju oštećenom.

Agencija može emiteru izreći opomenu i upozorenje, a može mu, u skladu sa odredbama ovog zakona, i privremeno ili trajno oduzeti dozvolu za emitovanje programa.

Izuzetno, emiterima – ustanovama javnog radiodifuznog servisa koje ne podležu obavezi da od Agencije pribave dozvolu za emitovanje programa može se izreći samo opomena i upozorenje.

Agencija može da, pred nadležnim sudom ili drugim državnim organom, pokrene postupak protiv emitera ili odgovornog lica emitera ako njegovo činjenje ili nečinjenje ima obeležja dela kažnjivog prema zakonu.

U okviru posebnih obaveza pri proizvodnji i emitovanju informativnog programa lokalnih radio i TV stanica čiji je osnivač lokalna samouprava, nosioci javnog radiodifuznog servisa dužni su „da spreče bilo kakav oblik rasne, verske, nacionalne, etničke ili druge netrpeljivosti ili mržnje, ili netrpeljivosti u pogledu seksualne opredeljenosti“.

2.2. Slobodan pristup informacijama

Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (2004)⁶⁷ takođe zabranjuje diskriminaciju pri ostvarivanju ove slobode. Prema njegovim odredbama „prava iz ovog zakona pripadaju svima pod

65 Up. Zakon o javnom informisanju, Službeni glasnik RS, br. 43/2003, 61/2005, 71/09, čl. 5.

66 Up. Zakon o radiodifuziji, Službeni glasnik RS, br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, čl. 17, čl. 21 i čl. 79.

67 Up. Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, Službeni glasnik RS, broj 120/04, član 6.



jednakim uslovima, bez obzira na državljanstvo, prebivalište, boravište, odnosno sedište, ili lično svojstvo kao što je rasa, veroispovest, nacionalna i etnička pripadnost, pol i slično“.

2.3. Sportske priredbe i druge javne manifestacije

Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama predviđa da je, u oblasti organizovanja sportskih priredaba, organizator između ostalog dužan da obrazuje odgovarajuću redarsku službu odnosno da angažuje pravno lice ili preduzetnika radi obavljanja poslova fizičkog obezbeđenja i održavanja reda na sportskoj priredbi. Prilikom obavljanja ovih poslova, redarska služba je ovlašćena i da onemogućiti unošenje u sportske objekte predmeta koji se mogu upotrebiti u nasilničkim postupanjima odnosno kojima se može ometati tok sportske priredbe, kao i transparente ili obeležja kojima se podstiče rasna, verska, nacionalna ili druga netrpeljivost i mržnja odnosno čiji je sadržaj uvredljiv i nepristojan. Kada gledalac ili grupa gledalaca postupi suprotno nalogima redarske službe ili pruži fizički otpor, o tome se bez odlaganja obaveštava ovlašćeno lice Ministarstva unutrašnjih poslova.⁶⁸

Na ovome mestu treba ukazati ukratko i na Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotreba neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja.⁶⁹ Ovaj zakon se s jedne strane odnosi na slobodu mirnog okupljanja, a s druge na slobodu izražavanja. U oba slučaja ovaj zakon je u neposrednoj vezi sa zabranom diskriminacije. Njime se uređuju zabrana manifestacija, isticanje simbola ili obeležja ili bilo kakvog drugog delovanja neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja, kojima se na bilo koji način povređuju ustavna prava i slobode građana i propisuju sankcije za povredu ovog zakona. Manifestacijom, isticanjem simbola ili obeležja ili bilo kakvim drugim delovanjem pripadnika ili pristalica neonacističkih i fašističkih organizacija i udruženja smatra se svaki organizovani ili spontani javni nastup na kojem se izaziva, podstiče ili širi mržnja ili netrpeljivost prema pripadnicima nekog naroda, nacionalne manjine, crkve ili verske zajednice. Zakon zabranjuje i proizvodnju, umnožavanje, skladištenje, prezentaciju, veličanje ili na bilo koji drugi način širenje propagandnog materijala, simbola ili obeležja kojima se izaziva, podstiče ili širi mržnja ili netrpeljivost prema slobodnim opredeljenjima građana, rasna, nacionalna ili verska mržnja ili netrpeljivost, propagiraju ili opravdavaju neonacističke i fašističke ideje i organizacije ili na drugi način ugrožava pravni poredak.

68 Up. Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, Službeni glasnik RS, br. 67/03, 90/07.

69 Up. Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja, Službeni glasnik RS, br. 41/09, čl. 1–5.



3. Govor mržnje

„Govor mržnje“ se najopštije može definisati kao izražavanje koje sadrži poruke mržnje ili netrpeljivosti prema nekoj rasnoj, nacionalnoj, etničkoj ili verskoj grupi ili njenim pripadnicima. U poslednje vreme govor mržnje obuhvata i govor koji je usmeren na proizvođenje mržnje i netrpeljivosti prema polu i seksualnoj orijentaciji, a sve češće ovaj pojam obuhvata i netrpeljivost prema različitom političkom i drugom mišljenju te nacionalnom i društvenom poretku.

Suštinska pretnja izražavanju mišljenja sa elementima govora mržnje sastoji se u tome što poruka koja se ovakvim izražavanjem šalje građanima ima cilj da izazove određene negativne posledice po određeno lice odnosno grupu lica u zavisnosti od njegovog/njihovog ličnog svojstva ili pripadnosti određenoj grupi. To se može manifestovati kroz stvaranje prezira prema određenom licu ili grupi, stvaranje negativnog stereotipa prema određenom licu odnosno grupi, podsticanje diskriminacije i neprijateljstva, osudu okoline prema određenom licu ili grupi, izazivanje osećanja nesigurnosti i straha kod određenog lica/ili pripadnika određene grupe, nanošenje fizičkih i psihičkih bolova određenom licu odnosno pripadniku određene grupe, upućivanje pretnji određenom licu odnosno grupi, podsticanje i izazivanje nasilja prema određenom licu ili grupi, stvaranje osećaja kod velikog dela građana da je takvo ponašanje prema određenom licu/grupi društveno poželjno i opravdano te izazivanje osećaja kod širokog kruga građana da će se takvo ponašanje tolerisati i da neće biti predmet odgovornosti.

Govor mržnje, pokazali su to i ratovi na prostorima bivše Jugoslavije, predstavlja snažno sredstvo za podsticanje linča, diskriminacije, nasilja, neprijateljstva i svirepog ponašanja, ratnih zločina i drugih anticivilizacijskih tekovina i stereotipa koji su osnov krivičnog dela zločina mržnje.

U javnom diskursu u Srbiji još uvek su česte pojave govora mržnje koje mogu da proizvedu ili proizvedu i akte mržnje. Takođe, prepoznatljivo je i da se govor mržnje često poistovećuje sa ideološkim, političkim ili kritičkim stavom, što nije uvek slučaj. Ideološki i politički različit stav u demokratskom društvu jedan je od osnovnih postulata demokratije pod uslovom da taj stav ne podrazumeva diskriminaciju i pozivanje na nasilje zbog određenih svojstava ličnosti ili pripadnosti grupi. Pojedini ideološki stavovi, naročito oni koje možemo nazvati konzervativnim, često ne predstavljaju govor mržnje. Rasprave u kojima se zastupaju ideološki stavovi u vezi sa ukidanjem prava na abortus ili pravima pripadnika određene nacionalne ili etničke manjine odnosno pripadnika određenog pola ili određene seksualne orijentacije sasvim su legitimne u demokratskom društvu, ali samo pod uslovom da se njima ne podstiču mržnja, netolerancija, agresivni nacionalizam ili etnocentrizam, ne glorifikuju zločini ili superiornost rase ili nacije, ne negiraju ratni zločini, genocid ili uspomena na lica koja su izgubila živote u takvim događajima.



Ideologija koja se zasniva na pozivanju na mržnju, nasilje ili diskriminaciju i pretnja, ideologije o superiornosti odnosno inferiornosti na osnovu rase, jezika, boje kože, religije, nacionalnosti ili etničkog porekla, ideologije zasnovane na javnom negiranju, omalovažavanju, opravdavanju genocida, zločina protiv čovečnosti i ratnih zločina ili čiji je cilj javno distribuiranje svih vrsta rasističkog materijala i stvaranje rasističkih grupa — ne predstavljaju postulate demokratskog društva, te u tom smislu svaka država mora ustanoviti delotvoran pravni okvir kako bi takve ideologije bile zabranjene. Slično se može zaključiti i za politički stav. Kada je reč o kritičkom stavu prema vlasti ili političkim partijama i javnim ličnostima, on je dozvoljen ukoliko u njemu nema prepoznatljivog motiva za govor mržnje.

U daljem tekstu biće prikazane zakonske odredbe o govoru mržnje u pravnom sistemu Republike Srbije.

3.1. Zakon o zabrani diskriminacije

Zakon o zabrani diskriminacije (2009) utvrđuje da je govor mržnje teži oblik diskriminacije i kontroliše ga na sledeći način: „Zabranjeno je izražavanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, u javnim glasilima i drugim publikacijama, na skupovima i mestima dostupnim javnosti, ispisivanjem i prikazivanjem poruka ili simbola i na drugi način“.⁷⁰

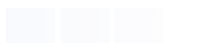
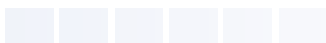
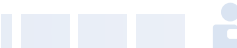
U tom smislu, govor mržnje može biti predmet postupka pred poverenikom za zaštitu ravnopravnosti, ali ne i predmet prekršajne odgovornosti učinioca, jer govor mržnje nije utvrđen i kao poseban prekršaj prema odredbama Zakona o zabrani diskriminacije. Takođe, govor mržnje kao posebno određen oblik diskriminacije može biti predmet posebnog parničnog postupka prema odredbama ovog zakona.⁷¹

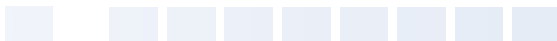
Takođe, ovim zakonom je utvrđeno da je izazivanje i podsticanje neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti težak oblik diskriminacije, kao i sami akti mržnje, jer po zakonu teški oblik diskriminacije predstavlja i diskriminacija koja dovodi do teških posledica po diskriminisanog, druga lica ili imovinu, a naročito ako se radi o kažnjivom delu kod koga je pretežna ili isključiva pobuda za izvršenje bila mržnja odnosno netrpeljivost prema oštećenom koja se zasniva na njegovom ličnom svojstvu. Prema tome, govor mržnje u određenim situacijama istovremeno je i „kvalifikovani“ (teški) oblik diskriminacije.⁷²

70 Up. Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS, broj 22/09, čl. 11.

71 Napomena: Zakon o zabrani diskriminacije u čl. 41 predviđa da svako ko je povređen diskriminatoriskim postupanjem ima pravo da podnese tužbu sudu te da se u tom postupku primenjuju odredbe Zakona o parničnom postupku. Govor mržnje, međutim, može biti i predmet posebnog parničnog postupka za utvrđivanje govora mržnje shodno Zakonu o javnom informisanju.

72 Up. Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS, broj 22/09, čl. 13.





3.2. Zabrana govora mržnje u medijskim zakonima

Zakon o javnom informisanju (2003) i Zakon o radiodifuziji (2002) sadrže mere za sprečavanje diskriminacije uopšte i govora mržnje kao specifičnog oblika diskriminacije.

Zakonom o javnom informisanju (2003),⁷³ o čemu je već bilo reči, uvedena je zabrana govora mržnje u medijima, kao i posebna tužba zbog povrede govora mržnje. Tužba se podnosi protiv odgovornog urednika javnog glasila u kome je informacija objavljena a njome se može zahtevati zabrana ponovnog objavljivanja takve informacije. Povodom tužbe za govor mržnje sud odlučuje u parničnom postupku.

Nažalost, u konkretnoj primeni ovog zakonskog instrumenta postoji dosta problema, a od stupanja na snagu ovog zakona, i pored više desetina podnetih tužbenih zahteva, sud je samo u jednom slučaju presudom utvrdio da objavljeni tekst predstavlja govor mržnje. Jedan od razloga za to je i nedovoljna edukacija sudija u vezi s govorom mržnje.

Prvi opštinski sud u Beogradu je, po tužbenom zahtevu nevladine organizacije Inicijativa mladih za ljudska prava, doneo 5. novembra 2008. godine presudu kojom je utvrdio da je dnevni list „Glas javnosti“ prekršio zakonsku zabranu govora mržnje shodno Zakonu o javnom informisanju u oglasu kojim se građani pozivaju na sprečavanje otvaranja hrvatske prodavnice IDEA u Beogradu a koji je objavljen 17. 3. 2006. godine.⁷⁴ I pored toga što je presudom utvrđeno postojanje govora mržnje u konkretnom tekstu, činjenica je i da je postupak u slučaju zabrane govora mržnje, iako hitan, pred prvostepenim sudom trajao duže od 2 godine.

Zakonom o radiodifuziji (2002),⁷⁵ o čemu je već bilo reči, predviđeno je da se Agencija za radiodifuziju stara o tome da programi emitera ne sadrže informacije kojima se podstiču diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihove različite političke opredeljenosti ili zbog njihovog pripadanja ili nepripadanja nekoj rasi, veri, naciji, etničkoj grupi, polu ili seksualnoj opredeljenosti. Agencija emiteru može da izrekne jednu od mera utvrđenih ovim zakonom. Takođe, ovim zakonom je određeno da su, u okviru posebnih obaveza pri proizvodnji i emitovanju informativnog programa lokalnih radio i TV stanica čiji je osnivač lokalna samouprava, nosioci javnog radiodifuznog servisa dužni da „spreče bilo kakav oblik rasne, verske, nacionalne, etničke ili druge netrpeljivosti ili mržnje, ili netrpeljivosti u pogledu seksualne opredeljenosti“.

73 Up. Zakon o javnom informisanju, Službeni glasnik RS, br. 43/03, 61/05, čl. 17, čl. 38–40.

74 Up. Presuda XXI P. br. 3236/06, Prvi opštinski sud u Beogradu, 5. 11. 2008. godine.

75 Up. Zakon o radiodifuziji, Službeni glasnik RS, br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05, čl. 17, čl. 21 i čl. 79.



3.3. Zabrana govora mržnje i zločin mržnje u krivičnom zakonodavstvu

Izmenama i dopunama Krivičnog zakonika koje su izvršene sredinom 2009. godine, o kojima je već bilo reči, značajno je izmenjeno i unapređeno krivično delo rasne i druge diskriminacije (čl. 387). Ovim krivičnim delom danas je u velikoj meri obuhvaćen i govor mržnje. To se naročito odnosi na stavove u kojima se predviđa da će kaznom zatvora od tri meseca do tri godine biti kažnjen onaj ko širi ideje o superiornosti jedne rase nad drugom ili propagira rasnu mržnju ili podstiče na rasnu diskriminaciju, odnosno onaj ko širi ili na drugi način učini javnodostupnim tekstove, slike ili svako drugo predstavljanje ideja ili teorija koje zagovaraju ili podstrekavaju mržnju, diskriminaciju ili nasilje, protiv bilo kojeg lica ili grupe lica, zasnovanih na rasi, boji kože, verskoj pripadnosti, nacionalnosti, etničkom poreklu ili nekom drugom ličnom svojstvu.

Takođe, u Modelu zakona o sprečavanju nasilja u porodici koji je izradio Centar za mir i razvoj demokratije, u Dodatku broj 1, a koji je predstavljen na konferenciji održanoj 29. maja 2009. godine u Beogradu, predviđena je izmena člana 54 Krivičnog zakonika u vezi sa opštim pravilima o odmeravanju kazne, prema kojoj sud, prilikom odmeravanja kazne, može kao otežavajuću okolnost uzeti činjenicu da je pretežna ili isključiva pobuda za izvršenje krivičnog dela bila mržnja odnosno netrpeljivost prema oštećenom zasnovana na njegovom ličnom svojstvu, kao što su rasna ili verska pripadnost, boja kože, jezik, nacionalna pripadnost, etničko poreklo, političko opredeljenje, pol, polni identitet, seksualno opredeljenje, invaliditet, zdravstveno stanje, genetske osobenosti i drugo lično svojstvo.

3.4. Govor mržnje u drugim zakonima

Zakonom o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama⁷⁶ utvrđeno je i posebno krivično delo – nasilničko ponašanje na sportskoj priredbi. Deo bića ovog krivičnog dela odnosi se i na učinioca koji „svojim ponašanjem ili parolama na sportskoj priredbi izaziva nacionalnu, rasnu i versku mržnju ili netrpeljivost usled čega dođe do nasilja ili fizičkog obračuna sa učesnicama sportske priredbe“. Kao što se može konstatovati, u ovom krivičnom delu sadržan je i tzv. zločin iz mržnje, tačnije nasilje nastalo kao posledica verske, rasne i nacionalne mržnje i netrpeljivosti na sportskoj priredbi.

U budućem razvoju pravnog sistema Republike Srbije, u procesu donošenja novih zakona treba voditi računa da se i u drugim posebnim oblastima, kao što je to slučaj sa oblastima javnog informisanja i radiodifuzije, dalje razrađuju efikasni instrumenti za sprečavanje zločina mržnje i govora mržnje, shodno definiciji iz Zakona o zabrani diskriminacije.

⁷⁶ Up. Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama, Službeni glasnik RS, br. 67/03 i 90/07, čl. 20.



4. Mere za obezbeđenje i unapređenje pune i stvarne ravnopravnosti – afirmativna akcija

Ovde ukazujemo na mere afirmativne akcije utvrđene u pravnom sistemu Republike Srbije, koje se odnose na nacionalne manjine, rodnu ravnopravnost u izbornim zakonima i mere afirmativne akcije pri zapošljavanju.⁷⁷

Mere za unapređenje pune i efektivne ravnopravnosti prvi put su uvedene u domaći pravni sistem odredbama Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, koji je donet 2002. godine, u tadašnjoj SR Jugoslaviji, prema tada važećem Ustavu SR Jugoslavije. Zakon je u članu 4 predvideo da organi vlasti u SR Jugoslaviji mogu, u skladu sa Ustavom i Zakonom, da donose propise, pojedinačne pravne akte i da preduzimaju mere u cilju obezbeđenja pune i efektivne ravnopravnosti između pripadnika nacionalnih manjina i pripadnika većinske nacije. Donošenje takvih akata i preduzimanje takvih mera prema stavu 2 istog člana predstavljalo je obavezu organa vlasti u cilju popravljanja položaja lica koja pripadaju romskoj nacionalnoj manjini, dok je stav 3 istog člana propisivao da se propisi, pojedinačni pravni akti i mere namenjeni obezbeđenju pune i efektivne ravnopravnosti neće smatrati aktom diskriminacije. Izložene odredbe Zakona o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina još uvek važe u pravnom poretku.

Zakon o izboru narodnih poslanika predviđa kvote na izbornim listama u korist kandidata koji pripadaju slabije zastupljenom polu na listi. Navedeni član zakona sadrži i odredbu kojom se predviđa da na izornoj listi, od svaka četiri kandidata po redosledu na listi, po jedan kandidat mora biti pripadnik onog pola koji je manje zastupljen na listi, a ukupno na listi mora biti najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola na listi. Istu odredbu sadrži i Zakon o lokalnim izborima. Međutim, i pored ovih odredaba, mora se ukazati na ograničeni domašaj koji one imaju u povećanju polne raznolikosti među poslanicima. Naime, prema odredbama Zakona o izboru narodnih poslanika, redosled kandidata na listi ne obavezuje podnosioca liste koji nakon izbora izveštava Republičku izbornu komisiju o tome kojim kandidatima se dodeljuje mandat, dok prema odredbama Zakona o lokalnim izborima samo 1/3 redosleda na listi obavezuje podnosioca liste.⁷⁸

⁷⁷ Za mere afirmativne akcije za osobe sa invaliditetom vidi str. 29 ovog izveštaja.

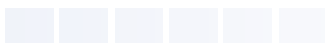
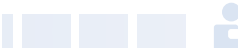
⁷⁸ Up. Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik RS, br. 35/2000, 69/02, 57/03, 72/03, 18/04, 85/05, 101/05, čl. 40a, čl. 42 st. 4; Zakon o lokalnim izborima, broj 129/07, čl. 20.



Zakon o izboru narodnih poslanika predviđa još jednu meru afirmativne akcije⁷⁹ – član 81 stav 2 tog Zakona predviđa da u raspodeli poslaničkih mandata zakonski cenzus od 5% ne važi za stranke i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina, odnosno da manjinske političke stranke i koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina učestvuju u raspodeli mandata i kada su dobile manje od 5% glasova od ukupnog broja birača koji su glasali. Ta odredba takođe ima ograničeni domašaj. Najpre treba istaći da ovaj zakon u stavu 3 istog člana predviđa da se političkim strankama nacionalnih manjina smatraju sve stranke čiji je osnovni cilj predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine te zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalnih manjina, u skladu s međunarodnim standardima, dok se u stavu 4 istog člana predviđa da odluku o tome da li podnosilac izborne liste ima položaj političke stranke nacionalne manjine odnosno koalicije političkih stranaka nacionalnih manjina donosi Republička izborna komisija prilikom proglašenja izborne liste, a na predlog podnosioca liste. Izložena zakonska rešenja ostavljaju nedoumicu u pogledu toga da li predstavljanje i zastupanje interesa nacionalne manjine te zaštita i poboljšanje prava pripadnika nacionalnih manjina, u skladu s međunarodnim standardima, moraju da budu jedini ili samo osnovni cilj političke stranke koja treba da bude proglašena manjinskom strankom. S druge strane, postavlja se pitanje da li koalicija manjinskih i regionalnih stranaka koje se takođe zalažu za ostvarivanje manjinskih prava ispunjava uslov da bude beneficijar ukidanja izbornog cenzusa.

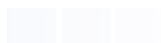
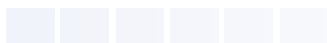
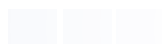
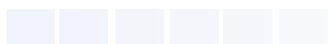
Osim toga, mere afirmativne akcije su utvrđene i brojnim odredbama, na primer, Zakona o ravnopravnosti polova i Zakona o rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom.

79 Up. Zakon o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik RS, br. 35/00, 69/02, 57/03, 72/03, 18/04, 85/05, 101/05, čl. 81 st. 2.



III DEO:

Pregled zabrane diskriminacije pojedinih grupa u pravnom sistemu Republike Srbije



1. Diskriminacija Roma

Analiza položaja pripadnika romske zajednice u pojedinim oblastima, a naročito u oblasti pristupa ličnim dokumentima, obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvenoj zaštiti i stanovanju, ukazuje na činjenicu da se i dalje radi o veoma diskriminisanoj kategoriji lica. Problemi s kojima se Romi svakodnevno suočavaju zahtevaju sveobuhvatnu aktivnost države, posebno u vezi sa usvajanjem posebnih pravila zakonskog karaktera, kao i odlučniju aktivnost u cilju otklanjanja diskriminacije ove kategorije lica i njihove pune integracije u društvo u kojem žive.

U daljem tekstu će u najkraćim crtama biti prikazan položaj Roma u pojedinim oblastima, imajući u vidu činjenicu da neke probleme pripadnici ove zajednice dele s drugima, a posebno sa interno raseljenim licima, te da se ti problemi razmatraju u odeljku publikacije koji se bavi drugim kategorijama lica.

1.1. Problemi s ličnim dokumentima

Prema poslednjim podacima, na koje upućuje i Drugo mišljenje o Srbiji Savetodavnog komiteta o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina od 25. juna 2009. godine, 30% od ukupno oko 206.000 interno raseljenih lica koja žive na teritoriji naše države, među kojima je veliki broj Roma, i dalje nema rešen problem pristupa ličnim dokumentima.

Romi imaju pravo da, kao i ostali građani Srbije, zahtevaju izdavanje ličnih dokumenata, dok nadležni organi javne vlasti imaju obavezu da im ove dokumente obezbede. Lični dokumenti su javne isprave od čijeg posedovanja u najvećoj meri zavisi mogućnost ostvarivanja prava u oblastima obrazovanja, zdravstvene i socijalne zaštite, rada i zapošljavanja, penzijskog osiguranja i sl. Ovo se na prvom mestu odnosi na izvode iz matičnih knjiga rođenih, venčanih i umrlih, jer te isprave potvrđuju pravni status pojedinaca, pa predstavljaju osnov za izdavanje drugih ličnih dokumenata, na primer lične karte, radne i zdravstvene knjižice, putne isprave itd.

Pravni režim izdavanja ličnih dokumenata sadržan je u brojnim zakonskim i podzakonskim tekstovima. Neophodno je, međutim, istaći da značajan broj Roma uprkos tome i dalje živi bez ličnih dokumenata. Ovi „pravnonevidljivi Romi“ ne mogu da ostvare svoja prava, pre svega pravo na priznavanje pravnog subjektiviteta, bez donošenja novih zakonskih pravila koja bi im omogućila da na jednostavan i efikasan način dođu do ličnih dokumenata.

Posebni problemi s kojima se Romi suočavaju u ostvarivanju prava na lične dokumente odnose se na pravnonepriznate isprave i izgubljene ili uništene matične knjige onih Roma koji su prinudno preseljeni



s teritorije Kosova i Metohije 1999. godine, od problema upisa u matične knjige Roma koji nikada nisu bili upisani u matične knjige do problema u vezi sa određivanjem jedinstvenog matičnog broja i njihovog prebivališta odnosno boravišta.

1.2. Zdravstvena zaštita

Pravo na zdravstvenu zaštitu u Srbiji spada u red osnovnih, Ustavom zajemčenih ljudskih prava. Cilj ustavnog jemstva jeste, s jedne strane, da pravu na zdravstvenu zaštitu obezbedi najviši mogući stepen pravne garancije, a s druge, da obaveže zakonodavca da donese zakone i druge propise potrebne radi obezbeđivanja efikasnog vršenja i zaštite ovog prava.

U našem pozitivnom zakonodavstvu, pravila o obezbeđivanju zdravstvene zaštite sadržana su, pre svega, u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti (Službeni glasnik RS, broj 107/05) i Zakonu o zdravstvenom osiguranju (Službeni glasnik RS, br. 107/05 i 109/05), a zatim i u Zakonu o evidencijama u oblasti zdravstvene zaštite (Službeni glasnik SRS, br. 14/81, 24/85, Službeni glasnik RS, br. 44/91, 53/93, 67/93, 48/94, 101/05). Cilj ovih propisa, posmatrano sa stanovišta korisnika usluga zdravstvene zaštite, jeste dvojak: prvo, propisi uređuju sistem zdravstvene zaštite, uključujući i prava korisnika usluga zdravstvene zaštite i obaveze pružalaca ovih usluga; drugo, propisi određuju krug korisnika usluga, osnov korišćenja usluga te vrstu usluga koje se koriste.

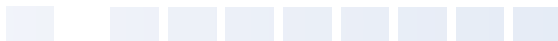
Osim zakonskih propisa, materija zdravstvene zaštite stanovništva uređena je i brojnim podzakonskim propisima.

Prema članu 20 Zakona o zdravstvenoj zaštiti, zdravstvena zaštita je jednako dostupna svima, što znači da je prilikom pružanja zdravstvene zaštite zabranjeno diskriminisati korisnike prema njihovom ličnom svojstvu, uključujući tu i rasnu i nacionalnu pripadnost.

Osim toga, prema nekim kategorijama lica sam zakon određuje preduzimanje mera zdravstvene zaštite. U tom smislu, u članu 11 ovog zakona kaže se da se briga za zdravlje, pod jednakim uslovima, na teritoriji Republike Srbije ostvaruje obezbeđivanjem zdravstvene zaštite socijalnougroženom stanovništvu. Kao jednu od grupa lica koja su obuhvaćena ovim pravilom zakon izričito navodi lica romske nacionalnosti koja zbog tradicionalnog načina života nemaju stalno prebivalište odnosno boravište u Republici, ali i druge, među kojima su deca do navršениh 15 godina, žene u vezi s planiranjem porodice i u toku trudnoće, porođaja i materinstva do 12 meseci nakon porođaja te primaoci socijalne pomoći. Ova odredba ima poseban značaj za sve pripadnike romske zajednice, uzimajući u obzir činjenicu da su upravo oni lica na koja upućuje ovaj član zakona.

Osim ovog zakonskog teksta, u oblasti zdravstvene zaštite važno je istaći i Zakon o zdravstvenom osiguranju. U članu 3 Zakona o zdravstvenom osiguranju, eksplicitno se kaže da je pravo na zdravstvenu zaštitu obezbeđeno licima koja su obuhvaćena obaveznim zdravstvenim osiguranjem. Prema članu





22 u kategorije lica koja su obuhvaćena zdravstvenim osiguranjem po sili zakona spadaju, između ostalih, deca do navršениh 15 godina, školska deca i studenti do kraja propisanog školovanja, a najkasnije do navršениh 26 godina, žene u vezi s planiranjem porodice i u toku trudnoće, porođaja i materinstva do 12 meseci nakon porođaja, materijalnonebezbeđena lica koja primaju materijalno obezbeđenje po propisima o socijalnoj zaštiti, korisnici stalnih novčanih pomoći i pomoći za smeštaj u ustanove socijalne zaštite ili u druge porodice, po propisima o socijalnoj zaštiti, nezaposlena lica i druge kategorije socijalnougroženih lica čiji su mesečni prihodi ispod prihoda utvrđenih u skladu sa ovim zakonom, korisnici pomoći – članovi porodice čiji je hranilac na odsluženju vojnog roka te lica romske nacionalnosti koja zbog tradicionalnog načina života nemaju stalno prebivalište odnosno boravište u Republici. Prema članu 24 prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja obezbeđuju se i članovima uže porodice osiguranika koji primaju socijalnu pomoć, kao i lica romske nacionalnosti koja zbog tradicionalnog načina života nemaju stalno prebivalište odnosno boravište.

Nema sumnje da je zakonodavac imao nameru da kategorijama lica koja pripadaju romskoj zajednici omogućiti pristup zdravstvenoj zaštiti. Međutim, članom 6 Pravilnika o načinu i postupku ostvarivanja prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, primena ovog zakonskog pravila se derogira time što se kaže da je od osiguranika potrebno pribaviti i ličnu izjavu da se radi o licu romske nacionalnosti te njegovu prijavu boravka. Na ovaj način se licima koja nemaju prijavljen boravak, na primer zbog toga što žive u nelegalnom romskom naselju, što je često slučaj s pripadnicima romske zajednice, zapravo onemogućava pristup pravima iz zdravstvenog osiguranja odnosno ostvarivanje zakonskog prava na korišćenje usluga zdravstvene zaštite.

Osim ovih problema vezanih za pozitivne propise, treba istaći i praktične probleme vezane za zdravstvenu zaštitu Roma, posebno u pogledu nedostatka primarne zdravstvene zaštite dece i žena romske nacionalnosti. Prema raspoloživim podacima, romska deca se sasvim retko vakcinišu, dok se žene romske nacionalnosti odlučuju na posetu ginekologu samo u vreme porođaja. Međutim, šteta koja nastaje na ovaj način se ne završava na nivou preventivne, odnosno redovne zaštite zdravlja, već prouzrokuje i dalje štetne posledice. Naime, nedostaci koji na ovaj način nastaju u primarnoj zdravstvenoj zaštiti veoma često dovode do akutnih ili hroničnih oboljenja ove grupe stanovništva, i to samo zbog toga što njeni pripadnici ostaju van sistema redovne zdravstvene zaštite. Konačno, ovakvo stanje direktno prouzrokuje i materijalnu štetu time što se budžet zdravstvenog osiguranja bez potrebe opterećuje troškovima lečenja lica kojima nije obezbeđena preventivna zaštita zdravlja.⁸⁰

80 Navedeno prema „Zaštita prava interno raseljenih lica, u očekivanju trajnog rešenja“, Paxis, Beograd, 2009



1.3. Obrazovanje

Pravo na obrazovanje u Srbiji spada u red osnovnih, Ustavom zajemčenih ljudskih prava. Cilj ustavnog jemstva jeste, s jedne strane, da pravu na obrazovanje obezbedi najviši mogući stepen pravne garancije, a s druge da obaveže zakonodavca da donese zakone i druge propise potrebne radi obezbeđivanja efikasnog sprovođenja i zaštite ovog prava.

Tri sistemski zakona regulišu oblast predškolskog, osnovnog i srednjoškolskog obrazovanja i vaspitanja. To su Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja iz 2009. godine, Zakon o osnovnoj školi iz 2003. godine i Zakon o srednjoj školi, takođe iz 2003. godine.

Osim ovih zakonskih tekstova, u oblasti obrazovanja dece primenjuju se i Zakon o učeničkom i studentskom standardu iz 2005. godine i Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima iz 2006. godine. Podzakonska regulativa u ovoj oblasti je takođe veoma brojna i obuhvata pravila koja u značajnoj meri utiču na obrazovanje dece romske nacionalnosti.

Prema članu 71 Ustava iz 2006. godine svako ima pravo na obrazovanje. Prema ustavnim odredbama osnovno obrazovanje je obavezno za svu decu. Država snosi troškove osnovnog i srednjeg obrazovanja.

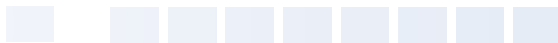
Osim ove načelne pravne garancije, tekst Ustava sadrži i dopunska pravila koja se vezuju za obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina. Tako prema članu 75 nacionalne manjine uživaju određena kolektivna prava, između ostalog i u odlučivanju o pojedinim pitanjima vezanim za svoje obrazovanje. Ustav ističe posebnu ulogu nacionalnih saveta nacionalnih manjina u ostvarivanju prava na samoupravu u oblasti obrazovanja.

Od prava čiji je cilj očuvanje posebnosti, član 79 Ustava obuhvata i pravo pripadnika nacionalne manjine na školovanje na svom jeziku te pravo na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova. Prema članu 80. pripadnici nacionalnih manjina mogu da osnivaju svoja prosvetna udruženja.

Najzad, prema članu 81 Ustava država je dužna da u oblasti obrazovanja podstiče duh tolerancije i međukulturnog dijaloga onih koji pripadaju različitim nacionalnim zajednicama te da preduzima efikasne mere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svima koji žive na teritoriji Republike Srbije, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet.

Uprkos svim ovim ustavnim jemstvima, deca romske nacionalnosti su i dalje u veoma lošem položaju kada se radi o njihovom učešću u obrazovno-vaspitnom procesu. S jedne strane, ova deca se i dalje u značajnoj meri izdvajaju od ostale dece prilikom upisa u redovne škole i obično se smeštaju u tzv. specijalne škole ili posebna odeljenja, zajedno s decom ometenom u razvoju.





Prema članu 90 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, u postupku ispitivanja pred polazak u osnovnu školu i provere spremnosti deteta za upis, škola može da uputi dete komisiji jedinice lokalne samouprave koja preporučuje program obrazovanja i vaspitanja.

U skladu sa ovom odredbom, Zakon o osnovnoj školi posvećuje VII poglavlje obrazovanju i vaspitanju učenika ometenih u razvoju. Prema članu 83 ovog zakona, dete ometeno u razvoju stiče osnovno obrazovanje i vaspitanje u skladu sa zakonom i upisuje se u školu na osnovu rešenja kojim se utvrđuje vrsta i stepen ometenosti u razvoju. Decom ometenom u razvoju smatraju se učenici s telesnim i čulnim oštećenjima (telesnoinvalidni, slepi, slabovidni, gluvi i nagluvi), mentalno ometeni (lako, umereno, teže i teško) te višestruko ometeni u razvoju (s dve i više ometenosti, autistična deca i dr.).

Posebne odredbe kojima se detaljno razrađuju pravila sadrži Odluka o kriterijumima za razvrstavanje dece ometene u razvoju i načinu rada komisija za pregled dece ometene u razvoju (Sl. glasnik SRS, broj 16/86). Utvrđivanje vrste i stepena ometenosti u razvoju obavlja se na osnovu predloga lekarske komisije. Prema članu 85 Zakona o osnovnoj školi, razvrstavanje dece obavlja se, po pravilu, pre početka sticanja osnovnog obrazovanja i vaspitanja a može se obaviti i u toku sticanja obrazovanja. Rešenjem kojim se određuje vrsta i stepen ometenosti u razvoju utvrđuje se zdravstvena sposobnost deteta za sticanje osnovnog obrazovanja i vaspitanja i određuje vrsta škole koju će dete upisati.

Rešenje donosi opštinska odnosno gradska uprava na osnovu mišljenja komisije za pregled dece ometene u razvoju. Komisiju imenuje opštinska odnosno gradska uprava na predlog zdravstvene ustanove s teritorije kojoj pripada škola, a čine je lekar specijalista iz odgovarajuće grane medicine, psiholog, pedagog, defektolog određene specijalnosti i socijalni radnik.

Protiv rešenja komisije u delu koji se odnosi na ocenu zdravstvene sposobnosti deteta, roditelj odnosno staratelj deteta ima pravo žalbe nadležnom organu opštine odnosno grada. Po žalbi na rešenje komisije, nadležni organ opštine odnosno grada odlučuje na osnovu mišljenja posebne lekarske komisije koju zajednički obrazuju dve ili više opština. Roditelj je dužan da upiše dete u školu određenu konačnim rešenjem o razvrstavanju.

S druge strane, potrebno je učiniti poseban napor da bi se razrešio drugi osnovni problem dece romske nacionalnosti u obrazovnom sistemu zemlje a to je fenomen da roditelji dece romske nacionalnosti u velikom broju slučajeva izbegavaju obavezu upisa svoje dece u osnovne škole. Slična je situacija i kada se radi o upisu ove kategorije dece u dečje vrtiće. Poseban problem uočen je u vezi sa interno raseljenom populacijom Roma. Prema poslednjim raspoloživim podacima, 74,6% roditelja koji su interno raseljeni s Kosova i Metohije ne upisuje svoju decu romske nacionalnosti u škole.⁸¹

81 Navedeno prema: Analiza situacije interno raseljenih lica s Kosova u Srbiji: zakon i praksa, Praxis, Beograd, 2007.





Razlozi za to su mnogostruki, ali se čini da je najveći taj što se ova lica tradicionalno suočavaju s različitim preprekama u procesu integracije u obrazovni sistem zemlje, od otvorene ili prikrivene diskriminacije u pristupu vaspitnim i obrazovnim institucijama, preko predrasuda koje su prema njima razvijene u lokalnoj zajednici i jezičkih barijera s kojima se suočavaju u svakodnevnom životu, do velikog siromaštva u kome ova lica žive i izloženosti brojnim hroničnim oboljenjima.

Na ovo negativno stanje nadovezuje se poseban fenomen odustajanja dece romske nacionalnosti od pohađanja škole u toku prvih razreda osnovne škole. Nakon izlaska iz škole, ova deca se po pravilu ne vraćaju u školski sistem, ostaju neškološana i bez odgovarajućeg obrazovanja neophodnog za zapošljavanje. Na ovo treba dodati i niži nivo kvaliteta obrazovnog procesa koji prati tzv. specijalne škole odnosno posebna odeljenja. Naime, prema istraživanjima, kvalitet nastave u ovim posebnim školskim sredinama znatno je niži od kvaliteta nastave koji dobijaju ostali učenici. U tom smislu neophodno je postaviti pitanje sistematske diskriminacije dece romske nacionalnosti u sektoru vaspitanja i obrazovanja.

Prema članu 64 Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja iz 2009. godine, zabranjena je svaka diskriminacija učenika u vaspitnoobrazovnom procesu, po bilo kom osnovu. Nakon usvajanja zakona, Ministarstvo prosvete oformilo je međuresorsku radnu grupu sa ciljem da se izradi novi pravilnik koji bi na temelju ove odredbe zakona omogućio inkluzivno obrazovanje za većinu dece koja su ranije upućivana u specijalne škole. Ova radna grupa ministarstva nije daleko odmakla u radu do kraja 2009. godine, ali se očekuje da će završiti rad tokom 2010. godine.

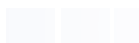
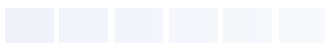
1.4. Socijalna zaštita

Pravo na socijalno osiguranje spada u red Ustavom zajemčenih ljudskih prava. Kao i u oblasti zdravstvene zaštite i obrazovanja, cilj ustavnog jemstva jeste, s jedne strane, da pravu na socijalnu zaštitu obezbedi najviši mogući stepen pravne garancije, a s druge da obaveže zakonodavca da donese zakone i druge propise potrebne radi obezbeđivanja efikasnog vršenja i zaštite ovog prava.

Oblast socijalnog osiguranja regulisana je jednim sistemskim zakonom – Zakonom o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana (Sl. glasnik RS, br. 36/91, 79/91, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/01, 84/04, 101/05 i 115/2005).

Osim ovog zakonskog propisa, materija socijalne zaštite uređena je i brojnim podzakonskim propisima, među kojima valja istaći Odluku o mreži ustanova socijalne zaštite za smeštaj korisnika (Sl. glasnik RS, broj 51/08).⁸²

82 Ranije Odluka o mreži ustanova socijalne zaštite koju osniva Republika, Sl. glasnik RS, broj 106/06.



Prema članu 69 Ustava Srbije iz 2006. godine, građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu. Pružanje socijalne zaštite zasniva se na načelima socijalne pravde humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva. Ustav neposredno nalaže zakonodavcu da oblast socijalnog osiguranja i osnivanje fondova socijalnog osiguranja uredi zakonom.

Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana, socijalna zaštita obezbeđuje se građanima koji su nesposobni za rad a nemaju sredstava za izdržavanje te građanima i porodici koji svojim radom ili na drugi način ne mogu da obezbede dovoljna sredstva za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba (čl. 3).

Pod socijalnom zaštitom zakonodavac podrazumeva organizovanu društvenu delatnost koja ima cilj pružanje pomoći građanima i njihovim porodicama kada dođu u stanje socijalne potrebe i preduzimanje mera radi sprečavanja nastajanja i otklanjanja posledica takvog stanja. Stanjem socijalne potrebe smatra se takvo stanje u kojem je građaninu ili porodici neophodna društvena pomoć u cilju savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranju uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, i to ako se te potrebe ne mogu zadovoljiti na drugi način.

Zakon poznaje sedam osnovnih oblika prava na socijalnu zaštitu. Prema članu 9 ovog zakon, to su prava na materijalno obezbeđenje i pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica, na pomoć za osposobljavanje za rad, na pomoć u kući, na dnevni boravak, na privremeni smeštaj u prihvatilište i prihvatnu stanicu, na smeštaj u ustanovu ili smeštaj u drugu porodicu, na usluge socijalnog rada, na opremu korisnika za smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu i na jednokratnu pomoć.

Čini se da su od navedenih prava dva naročito interesantna sa stanovišta najsiromašnijih pripadnika romske nacionalnosti – pravo na materijalno obezbeđenje i pravo na smeštaj u ustanovu. Prema poslednjim podacima vezanim za problem nezaposlenosti Roma, objavljenim u Drugom mišljenju o Srbiji Savetodavnog komiteta o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina od 25. juna 2009. godine, procenat nezaposlenih pripadnika romske zajednice dvostruko je veći nego kod ostatka stanovništva i iznosi 51%. Podaci takođe pokazuju da je procenat nezaposlenosti žena romske nacionalnosti još viši i da iznosi 72%. Osim toga, sa stanovišta romske populacije, problem stanovanja odnosno smeštaja predstavlja jedan od najvećih problema s kojima se ta populacija u praksi suočava, o čemu će biti posebno reči u poslednjem delu ove analize.

Dakle, ako se radi o novčanoj socijalnoj pomoći, prema članu 10 ovog zakona, materijalno obezbeđenje pripada pojedincu koji živi sam ili porodici koja ostvaruje prihode ispod minimalnog nivoa socijalne sigurnosti. Porodicom se, prema članu 13 ovog zakona, smatraju bračni i vanbračni drugovi, deca (bračna, vanbračna, usvojena i uzeta na izdržavanje) i srodnici, u pravoj liniji, a u pobočnoj do drugog stepena srodnosti, pod uslovom da žive u zajedničkom domaćinstvu.



Nivo socijalne sigurnosti utvrđuje se samim zakonom. Tako je članom 11 zakona minimalni nivo socijalne sigurnosti određen u procentualnom iznosu u odnosu na prosečnu zaradu zaposlenih i to u zavisnosti od toga da li se radi o pojedincu (tada se radi o iznosu od 16%) ili se radi o porodici (tada iznos varira od 22% do 32%, u zavisnosti od broja članova porodičnog domaćinstva).

Nominalne mesečne iznose minimalnog nivoa socijalne sigurnosti u dinarima utvrđuje ministar nadležan za socijalna pitanja, s tim što se minimalni nivo socijalne sigurnosti usklađuje svakog meseca sa indeksom troškova života.

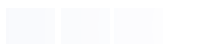
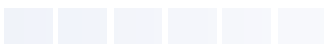
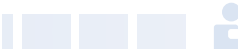
U članu 12 ovog zakona određeni su drugi uslovi pod kojima je moguće ostvariti pravo na materijalno obezbeđenje ako pojedinac ili porodica imaju manji prihod od minimalnog nivoa socijalne sigurnosti. Među ovim dopunskim uslovima nalazi se i onaj koji se vezuje za to da primalac materijalnog obezbeđenja nije zaposlen ili da je nesposoban za rad. U tom smislu se u članu 14 neposredno kaže da se na osnovu samog zakona smatra da je dete nesposobno za rad do navršene petnaeste godine, a ako je na redovnom školovanju u srednjoj školi do kraja roka propisanog za to školovanje.

Zakon sadrži odredbe kojima se definišu prihodi i primanja pojedinaca i porodice čije se utvrđivanje traži u postupku dodele materijalnog obezbeđenja. U ove prihode i primanja, prema članu 18, na prvom mestu se ubrajaju prihodi koji se ostvaruju u mesečnom iznosu u visini prosečnog mesečnog prihoda bez poreza i doprinosa, ostvarenog u tri meseca koja prethode mesecu u kome je podnet zahtev, odnosno u visini prihoda bez poreza i doprinosa ostvarenog u jednom mesecu, ili proseka ostvarenog u dva meseca ako nema prihoda za sva tri meseca.

Za ovom slede i druge kategorije prihoda i primanja. Međutim, već u članu 16 zakona precizira se da se radi ostvarivanje prava na materijalno obezbeđenje uzimaju u obzir svi prihodi primaoca osim dečjeg dodatka, roditeljskog dodatka, dodatka za pomoć i negu drugog lica, naknade za telesno oštećenje, primanja po osnovu nagrada i otpremnina za odlazak u penziju, kao i primanja po osnovu učeničkog i studentskog standarda.

Prema članu 20 ovog zakona materijalno obezbeđenje utvrđuje se u mesečnom novčanom iznosu u visini razlike između minimalnog nivoa socijalne sigurnosti i iznosa prosečnog mesečnog prihoda pojedinca odnosno porodice, ostvarenog u tri meseca koja prethode mesecu u kome je podnet zahtev. Iznos materijalnog obezbeđenja usklađuje se svakog meseca sa indeksom troškova života i isplaćuje se u iznosima zaokruženim u dinarima.

U skladu sa članom 21, ustanova koja rešava o pravu na materijalno obezbeđenje ima ovlašćenje da preispituje uslove za korišćenje prava u maju mesecu tekuće godine, a na osnovu prihoda ostvarenog u prethodna tri meseca. Za porodice koje imaju radno sposobne članove, preispitivanje se obavlja šestomesečno, na osnovu prihoda ostvarenih u prethodna tri meseca.



Što se tiče smeštaja u ustanovu socijalne zaštite, prema članu 36 zakona, smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ostvaruje se upućivanjem korisnika u odgovarajuću ustanovu u kojoj se obezbeđuje njegovo zbrinjavanje, na primer obezbeđuju mu se stanovanje, ishrana, odevanje, nega, pomoć i staranje, vaspitanje i obrazovanje te osposobljavanje za određene radne aktivnosti. Korisnik se izuzetno može smestiti i u stacionarnu zdravstvenu ustanovu koja ispunjava uslove za pružanje usluga smeštaja te u domove učenika odnosno studenata kada se korisnik upućuje na osposobljavanje za rad.

Zakon u članu 37 određuje kategorije lica koje mogu ostvariti pravo na smeštaj, između ostalih i:

- dete bez roditeljskog staranja i dete čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama do osposobljavanja za samostalan život, povratka u sopstvenu porodicu ili zbrinjavanja u porodici usvojioca ili drugoj porodici, odnosno do završetka redovnog školovanja, a najduže šest meseci po završetku redovnog školovanja;
- dete mentalno ometeno u razvoju (umerena, teža i teška mentalna ometenost), dete višestruko ometeno u razvoju, dete obolelo od autizma te dete sa smetnjama u telesnom razvoju koje nema uslova da oстане u svojoj porodici, dok traje potreba za ovim oblikom zaštite;
- dete s poremećajima u društvenom ponašanju;
- trudnica i samohrana majka s detetom do godine dana života deteta kojoj je, usled materijalne neobebeđenosti, nerešenog stambenog pitanja, poremećenih porodičnih odnosa i sličnih situacija potrebno privremeno zbrinjavanje.

Smeštaj u ustanovu socijalne zaštite obavlja se po rešenju centra za socijalni rad donetom na osnovu nalaza i mišljenja odgovarajućeg stručnog tima centra o neophodnosti smeštaja. Nalaz i mišljenje imaju cilj da ustanove ispunjenost uslova za smeštaj i to prema pojedinim kategorijama lica. Prema članu 49 zakona, o zahtevima za ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu rešava u prvom stepenu centar za socijalni rad osnovan za teritoriju na kojoj podnosilac zahteva ima prebivalište.

Postupak se pokreće na zahtev lica odnosno njegovog zakonskog zastupnika ili staraoca ili po službenoj dužnosti.

Centar za socijalni rad pokreće postupak po službenoj dužnosti na svoju inicijativu ili povodom inicijative građana odnosno ovlašćenih organa i drugih pravnih i fizičkih lica, kada je to u interesu lica ili društvene zajednice, ili kada postoji interes trećih lica (član 50). Licu koje se nađe na teritoriji opštine van svog prebivališta u stanju trenutne i izuzetno teške situacije koja zahteva neodložno obezbeđenje nekog od oblika socijalne zaštite, centar za socijalni rad u skladu sa članom 51 zakona pružiće odgovarajući oblik zaštite.

Mesna nadležnost centra za socijalni rad za maloletno lice određuje se prema prebivalištu njegovih roditelja (član 52). Za maloletno lice čiji roditelji ne žive zajedno, mesna nadležnost se određuje prema



prebivalištu onog roditelja kome je maloletno lice povereno na čuvanje i vaspitanje. Ako nijedan od roditelja maloletnog lica nije poznat ili ako nije poznato njegovo prebivalište, postupak vodi centar za socijalni rad na čijem području se maloletno lice zateklo (jedinstveni postupak za sva lica).

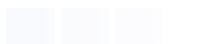
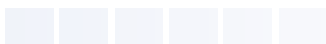
Prema članu 63 zakona, prilikom rešavanja o zahtevu za priznavanje prava na socijalnu zaštitu, prvostepeni organ je dužan da utvrdi kojim se pravom na najcelishodniji način obezbeđuje zadovoljavanje potreba pojedinca odnosno porodice. Prvostepeni organ je takođe dužan da po službenoj dužnosti svojim rešenjem utvrdi način korišćenja prava.

Problemi s kojima se lica romske nacionalnosti suočavaju u postupku ostvarivanja prava u oblasti socijalne zaštite mogli bi se svesti na sledeće elemente. Pre svega, ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu tesno je povezano s posedovanjem potrebne dokumentacije. Usled toga se otežan ili onemogućen pristup ličnim dokumentima javlja kao osnovni uzrok problema u sferi socijalne sigurnosti. Primera radi, ostvarivanje prava na naknadu za materijalno obezbeđenje uslovljeno je posedovanjem raznih dokumenata, u nekim slučajevima radi se o čak 18 dokumenata, koje Romi veoma često ne mogu da pribave.

S druge strane, odluka centra za socijalni rad o korišćenju socijalne pomoći preispituje se po slovu zakona svakih šest meseci, a to pretpostavlja podnošenje svežih dokumenata kojima se ponovo dokazuju sve one činjenice koje su šest meseci ranije već bile dokazane. Time se ionako komplikovana situacija najugroženijih kategorija lica romske nacionalnosti dodatno komplikuje. Za ostvarivanje prava u oblasti socijalnog osiguranja u praksi se na taj način ovim licima postavljaju uslovi koje ona veoma teško mogu da zadovolje, što pretpostavlja diskriminatorski tretman.

Poseban problem vezuje se za rigidni stav centara za socijalni rad u vezi s dokazima o prebivalištu i boravištu. Naime, znatan broj lica romske nacionalnosti nema prebivalište na teritoriji centara za socijalni rad pred kojima pokušava da ostvari svoja prava. U tim slučajevima centri za socijalni rad odbijaju da postupaju, pogotovo u slučajevima kada lica podnesu samo potvrdu o boravku na njihovoj teritoriji oglašavajući se mesno nenadležnim, ostavljajući tako podnosiocima zahteva bez mogućnosti da ostvare prava koja bi inače mogli da uživaju.

Na ovaj način se lica romske nacionalnosti takođe stavljaju u lošiji položaj, jer zbog svog načina života i drugih okolnosti ona nisu u stanju da zadovolje zakonom ili odlukom državnog organa nametnute uslove, pa je potrebno izmeniti zakonodavstvo i druge propise u ovoj oblasti kako bi mogli da odgovore realnim potrebama ove kategorije lica.



1.5. Smeštaj

Prema podacima objavljenim u Drugom mišljenju o Srbiji Savetodavnog komiteta o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina od 25. juna 2009. godine, od ukupno 593 naselja pripadnika romske zajednice u Srbiji, 72% i dalje ima status nelegalnih naselja. To znači da pripadnici romske zajednice prebivaju u ovima naseljima bez ikakvog pravnog osnova pa ih zbog toga državni organi ili druga pravna i fizička lica veoma često isteruju iz njih. Država Srbija do sada nije odgovorila na potrebu da se ova naselja legalizuju odnosno da se obezbede svojinski i infrastrukturni uslovi (voda, struja, kanalizacija i sl.) za pravno uređen smeštaj ovih lica.

Istovremeno, država propušta da pravno zaštiti pripadnike romske zajednice od proizvoljnog i često nasilnog izmeštanja iz njihovih naselja. Eskalacija incidenata ove vrste bila je primetna u proleće 2009. godine, u toku priprema Beograda za organizaciju Univerzijade, kada su neka romska naselja uništena uz primenu sile, dok su druga bila ograđena žicom. U tom smislu posebno treba imati na umu da, prema standardima razvijenim u okviru Saveta Evrope, imovinski interes čak i na nezakonito izgrađenim objektima i stvarima iz domaćinstva predstavlja interes koji država ne sme da povređuje, odnosno koji je dužna da zaštiti.

S druge strane, romska nelegalna naselja se u praksi često označavaju kao nehigijenska. Uslovi smeštaja u njima su po pravilu loši, pre svega u pogledu higijene, a potom i zbog prenatrpanosti, odnosno nedostatka životnog prostora. Dešava se da je višečlana porodica smeštena u jednoj prostoriji od petnaest kvadrata. U ovim naseljima po pravilu nema tekuće vode, električne energije, kanalizacije niti drugih infrastrukturnih uslova za humani život stanovnika. Ova naselja se veoma često nalaze na deponijama smeća ili ispod mostova, što posebno otežava uslove života u njima.

Prema Drugom mišljenju o Srbiji Savetodavnog komiteta o Okvirnoj konvenciji za zaštitu nacionalnih manjina od 25. juna 2009. godine, situacija u vezi s romskim naseljima nije se mnogo promenila u odnosu na uslove života u ovim naseljima u vreme kada se radilo na Prvom mišljenju 2003. godine. Zbog toga je neophodno da država u najkraćem roku preduzme sve što je potrebno kako bi se rešili pravni status i uslovi života u romskim naseljima.

Potrebno je dalje razraditi i u celini primeniti Akcioni plan za stanovanje Roma (2005) i Smernice za unapređenje i legalizaciju neformalnih romskih naselja (2007).⁸³

83 Usvajanjem Akcionog plana za stanovanje Roma utvrđen je smer i definisane su osnovne aktivnosti za rešavanje stambenih problema Roma u Republici Srbiji. U Smernicama za unapređenje i legalizaciju neformalnih romskih naselja, lokalnim samoupravama su data stručna uputstva kako treba da pristupe ovoj problematici.



2. Diskriminacija žena

Analizom pravnog sistema u Srbiji može se doći do zaključka da Ustav, Zakon o ravnopravnosti polova⁸⁴ i većina zakona zabranjuje diskriminaciju po osnovu pola. Ipak, i dalje postoji veći broj odredaba u nekim sistemskim zakonima, ali i u samom ustavnom tekstu, koje su ispod evropskih standarda ili su nejasne odnosno kontradiktorne, zbog čega ne predstavljaju efikasnu zaštitu od diskriminacije žena u praksi.

Iskustvo zemalja u tranziciji pokazuje da od načina na koji se pristupa ovom zadatku tokom zakonodavnih reformi u velikoj meri zavisi da li će se postojeći problemi u pogledu ravnopravnosti polova rešiti ili pogoršati i produbiti. Istovremeno, promovisanje principa rodne ravnopravnosti u društvu, kao jednog od prioriteta društvenih reformi, jasan je pokazatelj dostignutog stepena razvoja civilnog društva i demokratije.

U daljem tekstu biće u najkraćem prikazan položaj žena u pojedinim oblastima.

2.1. Ustav iz 2006. godine

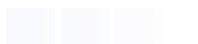
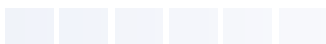
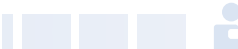
I pored toga što je zabrana diskriminacije kao Ustavna kategorija posebno obrađena u prvom delu knjige, na ovom mestu posebno je obrađena ustavnopravna zaštita žena od diskriminacije s osvrtnom na Konvenciju o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena.

2.1.1. Zabrana diskriminacije (čl. 21)

Iako član 21 Ustava Republike Srbije zabranjuje diskriminaciju po osnovu brojnih ličnih svojstava, pa i po osnovu pola, neophodno je među ova lična svojstva uneti i diskriminaciju po osnovu bračnog statusa ili seksualne opredeljenosti. Zabrana diskriminacije po osnovu bračnog statusa u skladu je s preuzetim obavezama iz Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, među kojima je i unošenje principa ravnopravnosti žena i muškaraca u ustavne tekstove država potpisnica.

U smislu ove konvencije, izrazom „diskriminacija žena“ označava se „svaka razlika, isključenje ili ograničenje u pogledu pola, što ima za posledicu ili cilj da ugrozi ili onemogućí priznanje, ostvarenje ili vršenje od strane žena, ljudskih prava i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, društvenom, kulturnom, građanskom ili drugom polju, bez obzira na njihovo bračno stanje, na osnovu ravnopravnosti muškaraca i žena“.

84 Službeni list RS, broj 104/209.



Iako Ustav u ovoj odredbi tretira pojam prinudnog rada, smatramo da je potrebno uvesti i izričitu zabranu dužničkog i seksualnog ropstva, kao šireg pojma u odnosu na pojam prinudnog rada, kako bi se obezbedila sveobuhvatnija zaštita od ovih vidova kršenja ljudskih prava. Prelaz u moderno doba u Evropi je označen, pored ostalog, i zabranom dužničkog ropstva, pa se ova garancija može izjednačiti sa civilizacijskim standardom koji mora sadržati svaki ustavni dokument.

Ovaj argument dodatno se osnažuje isticanjem činjenice da je prethodno usvojeni ustavni dokument, koji je poznat pod nazivom „Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama“ iz 2003. godine, sadržao garancije slobode i zaštite od seksualnog i ekonomskog iskorišćavanja lica u nepovoljnom položaju (član 13) te da su ova ustavna jemstva, kao i neka druga, prostim propustom ustavopisca izostavljena iz teksta Ustava Srbije iz 2006. godine. Zbog ovog propusta dostignuti nivo zajemčenih prava je neopravdano snižen suprotno izričitim ustavnim pravilima te je ovaj nedostatak neophodno otkloniti u prvoj reviziji ustavnog teksta.

Izmena se pokazuje kao opravdana i zbog činjenice da su žene svuda u svetu, pa i kod nas, u lošijem ekonomskom položaju od muškaraca i da češće dolaze u položaj ekonomske zavisnosti. Poznato je da žene teže dobijaju dobro plaćene poslove, da teže nalaze zaposlenje, da ih često otpuštaju ili diskriminišu prilikom zapošljavanja zbog eventualne trudnoće. Pored toga, pretežno one vode brigu o maloletnoj deci, zbog čega su izložene opasnosti od dužničkog i seksualnog ropstva.

2.1.2. Sloboda odlučivanja o rađanju deteta (čl. 63)

Član 63 stav 1 Ustava propisuje da svako ima pravo da slobodno odluči o rađanju dece. Slobodu odlučivanja o rađanju trebalo bi odrediti kao pravo koje pripada isključivo ženi. Da bi se predložena izmena pravilno razumela, mora se najpre razgraničiti pravo na „slobodno odlučivanje o rađanju“ od prava na odlučivanje o pitanjima planiranja porodice i jednakih roditeljskih prava i obaveza.

Član 63 Ustava govori o konkretnom pravu na slobodno odlučivanje o rađanju, čiji titular može biti isključivo žena pa je dosadašnji termin „svako“ neprihvatljiv i predstavlja direktno ugrožavanje osnovnih prava žena, a naročito reproduktivnih prava žena, koje po svojim biološkim predispozicijama raspolazu funkcijom rađanja. Davanje slobode nekome drugome, osim ženi, da slobodno odluči o rađanju dovelo bi do ugrožavanja njenog ličnog integriteta.

Postojeće ustavno rešenje predstavlja istovremeno i diskriminaciju žena u smislu definicije izraza „diskriminacija žena“ koju koristi Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, jer se na taj način ženama ugrožava i onemogućava priznanje, ostvarenje i vršenje ljudskih prava i osnovnih sloboda u ovoj oblasti. Odredbe ove konvencije u oblasti braka i porodičnih odnosa jasno razgraničavaju i posebno promovišu, na osnovi ravnopravnosti muškaraca i žena, jednaka prava na slobodno i odgovorno odlučivanje



o planiranju porodice i jednaka prava i obaveze u odnosu na decu, što se mora posebno tretirati u odnosu na odlučivanje o rađanju. Odgovarajuće rešenje sadrži Porodični zakon, koji u članu 5 stav 1 propisuje da „žena slobodno odlučuje o rađanju“, pa bi to rešenje trebalo usvojiti i u tekstu Ustava.

2.1.3. Zaključak

Ustav Republike Srbije, kao najviši pravni akt, mora nedvosmisleno pokazivati da su ljudska prava sastavni i važan deo ustavnog prava i da se ovom elementu, kao osnovnom obeležju demokratskog društva, poklanja pažnja u smislu evropskih standarda, kao što je Evropska konvencija o ljudskim pravima.

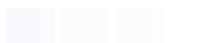
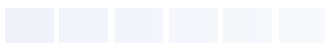
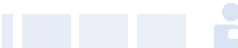
Iako prema Mišljenju Venecijanske komisije (Evropska komisija za demokratiju putem prava, Mišljenje br. 405/2006) mnogi aspekti Ustava Republike Srbije ispunjavaju evropske standarde, određene odredbe su ispod ovih standarda, posebno one koje se vezuju za pitanje pravnog položaja žena. Vidljivi su nedostaci ustavnog teksta u pogledu zabrane diskriminacije, i to osnova po kojima je diskriminacija zabranjena, zabrane ropstva odnosno dužničkog ropstva, slobode medija te prava na slobodno odlučivanje o rađanju.

U tom smislu trebalo bi se opredeliti za izmenu i dopunu teksta Ustava, i to ne samo u cilju usklađivanja postojećih odredaba Ustava sa standardima zadatim međunarodnim dokumentima iz oblasti ženskih ljudskih prava već i u cilju povećanja efikasnosti mehanizama zaštite od diskriminacije, imajući u vidu obavezu države da obezbedi da prava zajemčena Ustavom postanu ostvariva i u praksi.

2.2. Žene kao žrtve krivičnih dela i krivičnopravna zaštita⁸⁵

U oblasti krivičnog prava poslednjih godina uvedene su značajne izmene kako bi se naši zakoni usaglasili sa evropskim standardima kada se radi o ženama žrtvama krivičnih dela te o pitanjima diskriminacije i nasilja u porodici. Standardi koje postavljaju međunarodni dokumenti su, na prvom mestu, vrlo visoki i precizno određeni. Konvencija UN o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, kao osnovni dokument u oblasti zaštite ženskih ljudskih prava, obavezuje države članice da zakonskim merama obezbede praktičnu primenu principa ravnopravnosti žena i muškaraca i da stave van snage sve unutrašnje kaznene odredbe kojima se sprovodi diskriminacija žena. Deklaracija o eliminaciji nasilja prema ženama (usvojena na Generalnoj skupštini u decembru 1993. godine) navodi da su žene ovlašćene na jednako uživanje i zaštitu svih ljudskih prava i osnovnih sloboda, uključujući pravo na život, pravo na jednakost, pravo na ličnu slobodu i sigurnost, pravo na jednaku pravnu zaštitu i pravo na zaštitu od svih oblika diskriminacije. Svi međunarodni dokumenti iz ove oblasti postavljaju zahtev da se donesu rodno senzibilisani zakoni kako bi se sprečila dvostruka viktimizacija žena, uz obavezu da se nacionalno zakonodavstvo stalno usklađuje sa strožim normama usvojenim na međunarodnom nivou.

85 U prvom delu detaljno je opisana krivičnopravna zaštita i zabrana diskriminacije.



2.3. Zabrana diskriminacije žena u oblasti rada (Zakon o radu)

Zahtev za uspostavljanje efikasnog mehanizma zaštite žena od diskriminacije u oblasti radnih odnosa i zapošljavanja, kao i garantovanje jednakih mogućnosti u ovoj oblasti, temelji se na brojnim međunarodnim dokumentima kao što su Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, Konvencija o diskriminaciji u pogledu zapošljavanja i zanimanja, Konvencija o jednakom nagrađivanju radnika i radnica za rad jednake vrednosti i dr.

Ovaj zahtev ima poseban značaj za države u tranziciji, koje odlikuju velika nezaposlenost, otpuštanja, siromaštvo i generalno gledano nesiguran položaj svih zaposlenih, a što se posebno negativno odražava na položaj zaposlenih žena ili žena koje traže posao.

Zakon o radu, kao osnovni zakon u ovoj oblasti, sadrži veliki broj odredaba koje otežavaju ili ne regulišu na jasan način položaj i prava zaposlenih žena. Zbog toga je potrebno izmeniti tekst ovog zakona i to one njegove odredbe koje se odnose na oblast zabrane diskriminacije, uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja te na mehanizme zaštite povređenih prava, s posebnim naglaskom na zaštitu žena koje traže zaposlenje i zaštitu žena tokom porodiljskog odsustva i odsustva radi nege deteta.

2.3.1. Zabrana diskriminacije (čl. 19, 20 i 23)

Pre svega, treba izmeniti član 19 ovog zakona unošenjem pravila koje, pored zabrane neposredne i posredne diskriminacije, uvodi zabranu drugih posebnih oblika diskriminacije. Shodno tome, diskriminacija bi u zakonu trebalo da obuhvata i postupanje kojim se zaposleni neopravdano dovodi u nepovoljan položaj zbog traženja pravne zaštite od diskriminacije. Ovom izmenom sprečilo bi se dodatno „kažnjavanje“ zaposlenog i istovremeno bi se zaposleni ohrabrio da ostvari svoja prava u oblasti zaštite od diskriminacije. U praksi se često zaposleni koji zahteva zaštitu od diskriminacije izlaže merama premeštaja na drugo radno mesto, pokretanju disciplinskog postupka ili drugim sličnim merama koje se obrazlažu sasvim različitim razlozima.

Svako ponižavajuće postupanje na osnovu ličnog svojstva zaposlenog, a posebno uznemiravanje i seksualno uznemiravanje, takođe bi trebalo da predstavljaju diskriminaciju i da uživaju odgovarajuću zaštitu u skladu sa zakonom. Navedene izmene usklađuju postojeće rešenje s revidiranom Direktivom o jednakom tretmanu žena i muškaraca u zapošljavanju, koja pored zabrane direktne i indirektno diskriminacije govori i o seksualnom uznemiravanju kao o diskriminaciji po osnovu pola.

Izmena člana 20 stav 1 ovog zakona trebalo bi da proširi domašaj odrednice prilikom nabiranja oblasti u kojima je zabranjena diskriminacija, što obuhvata i pravo na jednaku zaradu i članstvo u organizaciji



zaposlenih ili drugoj profesionalnoj organizaciji. Da bi zabrana diskriminacije bila delotvorna u praksi, neophodno je zakonom predvideti najšire aspekte njene primene, naročito aspekt jednakih zarada u skladu sa standardima Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena. U stavu 2 ovog člana ništavost odredaba kojima se vrši diskriminacija trebalo bi da bude proširena i na odredbe kolektivnog ugovora i pravilnika o radu, koji se u praksi donose radi razrade opštih odredaba zakona.

Izmenama člana 23 ovog zakona trebalo bi zaposlenima garantovati pravo na sudsku zaštitu od diskriminacije u skladu sa zakonom, odnosno pravo na naknadu štete u skladu sa ovim zakonom, prvenstveno u skladu sa članom 164 ovog zakona, koji je proširen i na slučajeve kada zaposleni pretrpi akt diskriminacije, uz poštovanje pravila o teretu dokazivanja koji bi trebalo uvek da bude na strani poslodavca.

2.3.2. Zasnivanje radnog odnosa i uslovi za zasnivanje radnog odnosa (čl. 26)

Prema članu 15 Zakona o ravnopravnosti polova iz 2009. godine nije dozvoljeno praviti razliku po polu prilikom raspisivanja uslova za obavljanje radnih zadataka i odlučivanja o zapošljavanju kandidata, osim ako ne postoje opravdani razlozi za to utvrđeni zakonom kojim se uređuju radni odnosi. Zbog toga treba izmeniti član 26 stav 3 ovog zakona kako bi se ovaj član uskladio sa odredbama o zabrani diskriminacije iz člana 18 i člana 26 stav 2. Naime, ukoliko je nadležni zdravstveni organ utvrdio da se radi o poslovima kod kojih postoji znatan rizik za zdravlje žene i deteta, uslovljavanje zasnivanja radnog odnosa testom trudnoće svakako može biti opravdano. Međutim, da bi se sprečile moguće zloupotrebe na štetu žene koja traži zaposlenje, potrebno je predvideti istovremenu obavezu poslodavca da ženi dostavi nalaz nadležnog zdravstvenog organa, što bi i bila svrha izmene ovog stava. U dosadašnjoj praksi, postojeće odredbe o zaštiti materinstva često su se koristile suprotno svojoj svrsi, pa su umesto zaštite vodile ka diskriminaciji žena prilikom zapošljavanja.

Istovremeno, navedena izmena bi bila korisna za savesnog poslodavca jer on neće biti doveden u situaciju da krši pravila ovog zakona koja zabranjuju diskriminaciju žena i traženje podataka o planiranju porodice. Ova izmena pratila bi u tom smislu i preporuke Konvencije o zaštiti materinstva i pružala bi neophodnu garanciju da trudnoća ili materinstvo ne mogu biti prepreka za zapošljavanje žena. Takođe, ova izmena bi bila u skladu i s načelima Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena u odnosu na jednake mogućnosti zapošljavanja, što obuhvata i primenu jednakih kriterijuma pri izboru kandidata.

2.3.3. Zaštita života i zdravlja zaposlenih (čl. 80)

Imajući u vidu da se odredba ovog člana bavi zaštitom života i zdravlja zaposlenih, njegov naslov ne bi trebalo da glasi „Opšta zaštita“, već „Zaštita života i zdravlja“.



Osim toga, postojeća pravila iz člana 80 ovog zakona, iako se nalaze u okviru odeljka koji reguliše zaštitu zaposlenih, predviđaju isključivo obaveze zaposlenih, osim opšte odredbe koja garantuje pravo na bezbednost i zaštitu života i zdravlja na radu. Zbog toga je uz ova pravila potrebno u član 80 uneti i druga pravila kojima bi se konkretizovale obaveze poslodavca u obezbeđivanju odgovarajuće zaštite života i zdravlja zaposlenih. Ove obaveze podrazumevaju dužnost poslodavca da održava postrojenja, samo mesto rada i pristup mestu rada, kao i da organizuje rad u cilju zaštite života i zdravlja zaposlenih, a naročito da zaposlene upozna sa eventualnim opasnostima posla i osposobi ih za rad na način koji osigurava njihovu zaštitu. Posebnim pravilom trebalo bi uvesti dodatnu obavezu za poslodavca prilikom smeštaja i ishrane radnika a u cilju zaštite njihovog života i zdravlja te poštovanja njihove privatnosti. U tom smislu bi poslodavac morao da vodi računa i o ličnim svojstvima zaposlenih uzimajući u obzir njihovu polnu pripadnost i versko uverenje, čime bi se ostvarila i dodatna zaštita onih zaposlenih žena koje su zbog prirode svog posla izmeštene iz svog životnog okruženja.

2.3.4. Zaštita zaposlenih od diskriminacije (čl. 82)

U okviru pravila o opštoj zaštiti zaposlenih, neophodno je konkretizovati odredbe o zaštiti zaposlenih od diskriminacije. Naime, da bi se u praksi obezbedila efikasna zaštita zaposlenih od svih vidova diskriminacije, nužno je predvideti i obavezu poslodavca da zaposlenima pruži zaštitu od diskriminacije na radu ili u vezi s radom, kao i postupanje i mere koji se mogu preduzeti u okviru ove zaštite.

U tom smislu, novim pravilima trebalo bi predvideti obavezu poslodavca da zaposlene štiti od svih oblika diskriminacije na radu ili u vezi s radom, kao i krug lica u odnosu na koja se ova zaštita obezbeđuje. Pored samog poslodavca, obaveza pružanja zaštite trebalo bi da se odnosi i na diskriminaciju od strane nadređenih, saradnika i drugih lica s kojima zaposleni redovno dolazi u kontakt. Uz to, diskriminatorско postupanje bilo kog zaposlenog na radu ili u vezi s radom trebalo bi da bude predviđeno kao samostalna povreda radne obaveze.

Posebnim pravilima trebalo bi uvesti mere koje poslodavac izriče ili određuje u postupku zaštite od diskriminacije, od kojih presudan značaj imaju zabrana približavanja i premeštanje na drugo radno mesto lica koje vrši diskriminaciju. U praksi se često dešava da lice koje je pretrpelo ili trpi diskriminaciju umesto zaštite snosi štetne posledice, da ga premeštaju na drugo radno mesto ili u drugi radni prostor, dok lice koje je diskriminatorски postupalo, nastavlja da radi na svojim poslovima i u istom radnom prostoru. Teret dokazivanja trebalo bi da, u skladu s postojećim međunarodnim standardima, bude na licu protiv koga se vodi postupak, a sam postupak bi trebalo da se uredi kolektivnim ugovorom ili pravilnikom o radu, što bi bilo u skladu s postojećim rešenjima ovog zakona.



2.3.5. Zaštita materinstva (čl. 89)

Postojeće odredbe člana 89, čiji je cilj zaštita zaposlene žene tokom trudnoće odnosno zaštita njenog zdravlja i zdravlja deteta, propisuju samo uslove u kojima zaposlena žena tokom trudnoće „ne može“ da radi. Kako bi se izbegli brojni problemi koje ovako nejasna odredba prouzrokuje u praksi na štetu zaposlene žene ili samog poslodavca, neophodno je detaljnije predvideti konkretne uslove za privremeni premeštaj zaposlene žene.

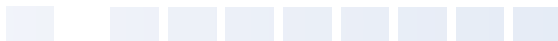
Tako bi, ukoliko se radi o poslovima opisanim dosadašnjim stavom 1, trebalo predvideti privremeno premeštanje zaposlene žene na druge poslove, na lični zahtev ili po odluci poslodavca. Po zahtevu zaposlene žene ili poslodavca, nadležni organ trebalo bi da bude dužan da izda nalaz o štetnosti poslova po zdravlje, čime bi se isključila mogućnost zloupotrebe ove zakonske odredbe bilo od strane zaposlene žene, bilo od strane poslodavca. Kao dodatnu garanciju trebalo bi predvideti da se zarada zaposlene žene koju je ona ostvarivala pre premeštaja ne umanjuje, kao i da ona ne može bez saglasnosti biti premeštena na drugo radno mesto.

Izmenama ove grupe pravila, i to u pravcu rešenja sadržanih u Direktivi o roditeljskom odsustvu i Konvenciji MOR-a o zaštiti materinstva, kao i preporukama da se nacionalnim zakonodavstvima treba da predvide garancije koje će zaposlenoj ženi omogućiti da se po povratku s porodijskog odsustva ili odsustva radi nege deteta vrati na isti ili sličan drugi posao, odnosno na isto ili drugo odgovarajuće radno mesto, ali sa istom platom. Dakle, zaštita materinstva ne odnosi se nužno samo na rad u uslovima koji mogu loše uticati na zdravlje i bezbednost žene ili deteta, već ona mora pružiti punu podršku i zaštitu samom konceptu materinstva zbog kojeg zaposlena žena ne sme trpeti štetne posledice u smislu gubitka radnog mesta s kojeg je otišla na odsustvo ili umanjenja zarade.

2.3.6. Porodijsko odsustvo i odsustvo s rada radi nege (čl. 94)

Zakonske odredbe trebalo bi da prate preporuke iz Konvencija MOR-a u cilju izjednačavanja statusa lica s porodičnim obavezama ili bez njih, bez diskriminacije i u meri u kojoj je to moguće bez sukoba između njihovog zaposlenja i porodičnih obaveza. Konvencija o zaštiti materinstva sugerise skraćenje radnog vremena kako bi se zaposlenoj ženi pružila mogućnost da uskladi porodične i poslovne obaveze a da pri tome ne bude primorana da bira između ovih obaveza. U tom smislu bi trebalo intervenisati u članu 94 i uvesti mogućnost da zaposlena žena za vreme odsustva s rada radi nege deteta na svoj zahtev može da radi polovinu punog radnog vremena, uz obavezu poslodavca da joj to omogući. Zaposlenim ženama bi se na ovaj način omogućilo usklađivanje njihovih porodičnih i profesionalnih obaveza a time bi se i sprečila diskriminacija žena koje su prema sadašnjim propisima prisiljene da biraju između ovih svojih obaveza.





2.3.7. Zarade (čl. 104)

Prema članu 17 Zakona o ravnopravnosti polova iz 2009. godine, zaposleni ostvaruju jednaku zaradu za isti rad ili rad jednake vrednosti kod poslodavca bez obzira na pol. Dakle, sadašnje zakonske odredbe garantuju zaposlenima jednaku zaradu za isti rad ili rad iste vrednosti. Izmenama člana 104, i to u skladu s međunarodnim standardima, trebalo bi na prvom mestu precizirati pojam „rad iste vrednosti“. Postojeće rešenje otvara mogućnost za krajnje rigidno i usko tumačenje pojma rada iste vrednosti, što najčešće vodi diskriminaciji žena u ovom aspektu prava iz oblasti radnih odnosa. Stoga se detaljnija razrada samog pojma „rada iste vrednosti“ nameće kao adekvatna i neophodna, kako bi se isključile nedoumice u praksi i potencijalna diskriminacija žena zbog uske definicije ovog pojma. Tako bi pored rada za koji se zahteva isti stepen stručne spreme, ista radna sposobnost, odgovornost te isti fizički i intelektualni rad, ovaj pojam trebalo da obuhvati i druge elemente, kao što su obavljanje posla u istim ili sličnim uslovima odnosno rad slične prirode čije razlike usled učestalosti pojavljivanja ili u odnosu na obavljani posao ili uslove pod kojima se obavlja nemaju uticaj na prirodu posla u celini.

2.3.8. Naknada štete (čl. 164)

Postojeće odredbe zakona koje zabranjuju diskriminaciju daju zaposlenom pravo na zaštitu od diskriminacije pred sudom, u skladu sa zakonom. Kako je obaveza poslodavca da štiti zaposlene od diskriminacije, pravo zaposlenih da zahtevaju od suda naknadu štete, predviđeno članom 164, nužno treba proširiti i na ovu oblast. Dosadašnje odredbe navedenog člana predviđaju obavezu poslodavca da zaposlenom nadoknadi štetu ukoliko ovaj pretrpi povredu ili štetu na radu ili u vezi s radom. Izmenama bi kao osnov za naknadu štete bilo neophodno uvesti i pretrpljeni akt diskriminacije, pri čemu bi teret dokazivanja da se nije postupalo diskriminatorski ležao na poslodavcu kao tuženom, dok bi zaposleni zadržao obavezu da učini verovatnim da je pretrpeo akt diskriminacije. Na ovaj način bi se domaće pravo uskladilo s postojećim međunarodnim standardima u oblasti sudske zaštite od diskriminacije.

2.3.9. Prestanak radnog odnosa, otkaz od strane zaposlenog (čl. 178)

Izmenama u ovom članu trebalo bi precizirati način na koji zaposleni dostavlja poslodavcu otkaz ugovora o radu. Pored postojećeg uslova da se otkaz preda u pismenom obliku, trebalo bi predvideti da se otkaz ugovora o radu mora dostaviti preporučenom pošiljkom ili na drugi način koji omogućava da se utvrdi datum kada je poslodavac primio otkaz. Pored predaje na pisarnici ili predaje dostavnoj službi poslodavca, mogući su i drugi načini, u zavisnosti od toga kako su organizovane službe poslodavca. Za svaki od ovih načina dostave najvažnije je da se sa sigurnošću može utvrditi tačan datum prijema, bilo na osnovu potvrde o prijemu pošiljke bilo na osnovu zavodnog pečata prijemne službe.



Tako se i zaposleni i poslodavac štite od eventualnih zloupotreba koje mogu nastati na osnovu takozvanih blanko otkaza, čestih u praksi, odnosno otkaza bez naznačenog datuma prestanka radnog odnosa, koji se obično zahtevaju od zaposlenih prilikom zasnivanja radnog odnosa. Izmenama ovog člana moralo bi se precizirati da ovakvi otkazi, u kojima nije naznačen stvarni datum ili datum uopšte nije naznačen, ne proizvode pravno dejstvo.

2.4. Položaj žena prema Porodičnom zakonu

U oblasti porodičnog prava, Porodični zakon sadrži osnovne odredbe o ravnopravnosti muškaraca i žena, princip ravnopravnosti u poštovanju porodičnog života, ravnopravnost bez obzira na bračni i porodični status te izjednačenost supružnika u pravima i obavezama. U skladu sa obavezama koje je Srbija preuzela u okviru Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, država prvenstveno treba da u odgovarajuće zakone unese princip ravnopravnosti žena i muškaraca u oblasti porodičnih odnosa. Iako odredbe o ravnopravnosti postoje, većina njih nije dovoljno jasna ili konkretna kako bi se obezbedila i praktična primena ovog principa.

Pored ovoga, primedbe koje se mogu uputiti Porodičnom zakonu uglavnom se odnose na zabranu nasilja u porodici i na sam sudski postupak u ovim sporovima. U okviru postojeće pravne zaštite prema Porodičnom zakonu, osnovni zahtevi su maksimalno skraćanje postupka i pojednostavljenje procedure kako bi se žrtvi nasilja, a to su najčešće žene, pružila brza i efikasna zaštita. Međutim, zbog neadekvatnosti zakonske regulative, zaštita od nasilja u porodici nije bila dovoljno efikasna. Predložene izmene idu za tim da se postojeći pravni režim zaštite od nasilja u porodici unapredi u meri u kojoj to zahteva pravna praksa.

2.4.1. Osnovne odredbe (čl. 2, 3 i 10)

Izmenama u članovima 2 i 3 Porodičnog zakona, koji predstavljaju osnovne odredbe u pogledu ravnopravnosti muškaraca i žena, trebalo bi snažnije istaći princip ravnopravnosti bračnih drugova, koji bi na taj način dobio šire polje važenja pa bi se protezao na ravnopravnost u poštovanju porodičnog života, ravnopravnost bez obzira na bračni i porodični status te na izjednačenost supružnika u pravima i obavezama, što se pak odnosi na zaključenje i trajanje braka u svim njegovim aspektima te na razvod braka. Ovakvo rešenje u skladu je sa obavezama koje je Srbija preuzela u okviru Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, što znači da država u odgovarajuće zakone, prvenstveno u oblasti bračnih i porodičnih odnosa, treba da unese princip ravnopravnosti žena i muškaraca u svim njegovim aspektima.



2.4.2. Izdržavanje majke deteta (čl. 153)

Član 153 stav 2 sadrži sledeće ograničenje prava majke na izdržavanje: kaže se da se otac deteta može osloboditi obaveze izdržavanja ako bi to predstavljalo očiglednu nepravdu za njega. Ovo pravilo je neodrživo jer se odnosi na izdržavanje žene u periodu trudnoće i nakon porođaja kada je ona objektivno sprečena da radi i doprinosi svom izdržavanju i izdržavanju deteta. Stoga ne postoje opravdani razlozi koji bi oca deteta mogli osloboditi obaveze da ženu izdržava u tom periodu, a pojam „očigledne nepravde“ koji se koristi u postojećem stavu 2 ovog člana može samo da posluži kao širok osnov za zloupotrebe i izbegavanje ove obaveze. Naročito bi trebalo imati na umu da je prema odredbama Ustava, Porodičnog zakona i Zakona o radu predviđena posebna zaštita materinstva, odnosno majke i deteta, a nesumnjivo je da uskraćivanje izdržavanja i nedoprinošenje izdržavanju žene mogu imati negativne posledice po zdravlje ne samo žene već i deteta.

2.4.3. Imovinski odnosi i pravo stanovanja (čl. 194)

Institut „habitatio“ odnosno pravo stanovanja, koji kao novinu uvodi Porodični zakon, ima svrhu prvenstveno obezbeđenje i zaštitu interesa maloletnog deteta. Pravo na stanovanje u stanu koji je vlasništvo drugog roditelja, ako roditelj kome je dete dodeljeno nema na drugi način rešeno stambeno pitanje, bez ograničenja u smislu „očigledne nepravde“, predstavlja jedino pravredno rešenje za maloletno dete i njegovog zakonskog staratelja. Roditelj kome dete nije povereno radi vršenja roditeljskog prava, ne može se naći u privilegovanoj poziciji niti se njegove obaveze prema maloletnom detetu mogu ograničiti samo na plaćanje mesečnog doprinosa za izdržavanje.

U praksi se prilikom razvoda braka maloletna deca u većem procentu dodeljuju majkama, a iznosi mesečne alimentacije se određuju nisko u zakonom predviđenom rasponu do 50% zarade, retko prelazeći 20% za jedno dete, što čini skoro nemogućim ispunjavanje osnovnih potreba deteta u slučaju da žena nema stan u svojini, već je prisiljena da plaća zakup. Na ovaj način se u praksi žene često izlažu diskriminaciji i praktično se „kažnjavaju“ za činjenicu da im je dodeljeno starateljstvo nad detetom, dok se muškarci oslobađaju svake obaveze da se staraju o dobrobiti deteta. Izmene ovog člana bile bi u skladu sa ostalim odredbama o zaštiti interesa dece, jer je nesumnjiva namera zakonodavca da obezbedi da deca nakon razvoda ne trpe štetne posledice i da nemaju niži životni standard od roditelja. Odredba člana 162 stav 3 Porodičnog zakona propisuje da visina izdržavanja deteta treba da omogući najmanje takav nivo životnog standarda za dete kakav uživa dužnik izdržavanja, što se mora odnositi i na obezbeđivanje prostora za stanovanje deteta.



2.4.4. Zaštita od nasilja u porodici (čl. 10)

Izmenama člana 10, pored izričite zabrane nasilja u porodici i prava na sudsku zaštitu, uvelo bi se i pravo na naknadu štete u posebnom postupku, u skladu sa zakonom. Postojeći postupak za zaštitu od nasilja u porodici u kome sud određuje mere zaštite od nasilja u porodici, zbog svoje prirode ne ostavlja mogućnost da sud istovremeno može da odlučuje o naknadi štete. Kako nasilje u porodici predstavlja povredu telesnog integriteta, duševnog zdravlja i spokojstva, a trebalo bi dodati i ličnog integriteta i dostojanstva ličnosti, lice koje je pretrpelo nasilje u porodici mora imati i pravo na naknadu štete. Ova izmena bila bi opravdana i sa stanovišta prakse jer se često dešava da izostanu pokretanje krivičnog postupka i krivična osuda pa se na taj način žrtva nasilja u porodici može naći u situaciji da joj se uskrati osnov po kome bi mogla zahtevati naknadu štete za pretrpljene povrede.

Izmene u članu 197 trebalo bi dodatno precizirati i dopuniti sam pojam nasilja u porodici. Na prvom mestu bi uz pojam ugrožavanja trebalo dodati i pojam povređivanje, dok bi kao zaštitna dobra trebalo navesti i ona koja nedostaju, a to su lični integritet i dostojanstvo ličnosti člana porodice. Naime, pojmovi duševno zdravlje i spokojstvo nisu uobičajeni u ostalim zakonima u zemlji pa je nužno precizirati ovu vrstu ugrožavanja i povreda uvođenjem pojmova ličnog integriteta i dostojanstva ličnosti. Ovakvo rešenje pružalo bi odgovarajući osnov i za eventualnu naknadu nematerijalne štete zbog povrede prava ličnosti prema Zakonu o obligacionim odnosima.

Pored toga, izmenama ovog člana uskladila bi se definicija nasilja u porodici iz Porodičnog zakona s postojećim definicijama iz relevantnih međunarodnih dokumenata u oblasti nasilja nad ženama. Preporukom Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama za zaštitu žena od nasilja (Preporuka 2002/5) potvrđuje se da rodno zasnovano nasilje nad ženama u društvu i porodici ugrožava ili ukida uživanje njihovih ljudskih prava i osnovnih sloboda. U skladu s datim preporukama međunarodnih tela, vidove nasilja u porodici iz člana 197 stav 2 trebalo bi dopuniti dodavanjem novih, kao što su ograničavanje kretanja, praćenje i uhođenje ili vidovi ekonomskog nasilja nad članom porodice.

2.4.5. Mere zaštite od nasilja u porodici (čl. 198)

Zaštita od nasilja u porodici biće efikasnija ukoliko bi se izmenilo pravilo po kome se vreme provedeno u pritvoru, kao i svako lišenje slobode, uračunava u vreme trajanja mere zaštite od nasilja. Trebalo bi usvojiti suprotno pravilo po kome se vreme provedeno u pritvoru, kao i svako lišenje slobode, ne uračunava u vreme trajanja mere zaštite od nasilja u porodici. Osim toga, trebalo bi upotpuniti mehanizme građanskopravne zaštite uvođenjem „sudskih penala“ članu porodice koji postupa suprotno određenoj meri zaštite od nasilja u porodici. Novčano kažnjavanje nasilnika koji ne poštuje meru zaštite izrečenu od suda predstavljalo bi tako poslednji efikasan korak u okviru građanskopravne zaštite.



2.4.6. Postupak zaštite od nasilja u porodici (čl. 207 i 230)

Imajući u vidu pre svega specifičnu prirodu postupka za zaštitu od nasilja u porodici, smatramo opravdanim da se pravilo iz člana 207, koje se odnosi na snošenje troškova postupka, treba izmeniti tako da teret troškova uvek pada na lice koje je izvršilo nasilje u porodici.

Specifična priroda postupka određivanja mera zaštite od nasilja u porodici nalaže i izmene u članu 230, jer se sprovođenje posredovanja u ovim postupcima može oceniti kao neadekvatno i u suprotnosti s postojećim međunarodnim standardima i svrhom samih mera zaštite od nasilja u porodici. Prema sadašnjim rešenjima, kroz posredovanje odnosno mirenje i nagodbu, član porodice koji trpi nasilje dodatno se izlaže kontaktu s nasilnikom. Kako je postupak za određivanje mera zaštite po zakonu ne samo samostalan već i predviđen kao adhezioni postupak, to se mirenje pri razvodu braka, kada supružnik istovremeno traži za sebe ili dete zaštitu od nasilja u porodici, ne može smatrati prihvatljivim rešenjem.

Žrtva nasilja ima pravo na sudsku zaštitu od nasilja pa joj se ne može nametati eventualno pomirenje s nasilnikom. U praksi se često dešava da se uprkos postavljenom zahtevu za određivanje mera zaštite koji je podnet uz tužbu za razvod braka, zakazuje ročište za mirenje pred sudom. To ima dvostruke štetne posledice po žrtvu nasilja, najčešće ženu. S jedne strane, na ročištu za mirenje ne mogu biti prisutni punomoćnici pa je žena ostavljena nasuprot nasilniku sama, bez odgovarajuće podrške i pomoći advokata, a poznato je da se žene iz straha ili sramote inače teško odlučuju da o nasilju koje su pretrpele progovore i zatraže zaštitu od suda. S druge strane, zakazivanjem ročišta za mirenje u ovim slučajevima, koja se uvek završe neuspešno iz navedenih razloga, samo se troši dragoceno vreme i postupak se neopravdano produžava na štetu lica koje nasilje trpi.

2.4.7. Prestanak mere zaštite (čl. 284)

Zaštitne mere izriču se prema zakonu na period od najduže godinu dana, a u praksi se retko dešava da se izriču u kraćem roku. Svrha ovih mera zaštite je da se licu koje vrši nasilje u porodici uskrati ili ograniči kontakt sa žrtvom kako bi se sprečilo dalje nasilje ili nastanak situacija koje bi ga mogle provocirati, kao i da se članu porodice koji nasilje trpi pruži mogućnost da u tom periodu bude miran i siguran, pre svega radi njegove bezbednosti, kao i da se organizuje, oporavi i preduzme druge odgovarajuće korake. Vrhovni sud Srbije usvojio je stanovište da ove mere zaštite ne smeju biti blage za počinioca, a na taj način se izražava i stanovište države u smislu spremnosti da štiti pojedinca i samu porodicu. Zbog toga se može reći da je pravilo po kome pravo da traži prestanak mere zaštite ima lice protiv koga je mera određena u potpunosti kontradiktorno samoj prirodi i svrsi mera zaštite od nasilja u porodici, jer eventualni prestanak mera pre roka utvrđenog presudom može biti isključivo pravo lica koje je nasilje pretrpelo. Davanje legitimacije licu koje vrši nasilje da nakon određivanja mere pokrene postupak iz ovih razloga više je nego apsurdno i otvara brojne mogućnosti da izvršilac nasilja dodatno, ovog puta preko suda, nastavi sa uznemiravanjem žrtve nasilja.



2.4.8. Hitnost postupka zaštite (čl. 285)

Postupak u kome sud određuje jednu ili više mera zaštite od nasilja u porodici mora po svojoj prirodi biti hitan kako bi se žrtvi nasilja u porodici, a to su najčešće žene, obezbedila efikasna i odgovarajuća zaštita u vremenski ograničenom periodu. O značaju zaštite od nasilja u porodici govori i odredba zakona koja javnom tužiocu i organu starateljstva daje aktivnu legitimaciju u sporu, čak i u slučaju da je žrtva nasilja u porodici punoletno lice. Ovo govori o društvenoj opasnosti nasilja u porodici pa je obaveza svih državnih organa, samim tim i sudova, da se ovaj postupak sprovedu u što kraćem roku.

Dok se u Srbiji ne donese poseban Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, koji već postoji u većini država EU i država u regionu, a koji bi predvideo hitno reagovanje policije, udaljšavanje nasilnika iz stana po skraćenom postupku, zadržavanje nasilnika te donošenje posebnih protokola za postupanje svih nadležnih državnih službi, neophodno je u okviru postojeće pravne zaštite prema Porodičnom zakonu maksimalno ubrzati proceduru i žrtvi nasilja u porodici pružiti brzu zaštitu i udaljšenje nasilnika. Stoga bi trebalo dopuniti postojeća zakonska rešenja pravilom da sud mora da okonča prvostepeni postupak u roku od 30 dana, kao i pravilom koje nalaže sudu da izradi prvostepenu presudu u naknadnom roku koji ne bi trebalo da bude duži od 8 dana. Dosadašnja rešenja su predviđala samo poseban rok za zakazivanje prvog ročišta, što je dovelo do toga da postupci u ovim slučajevima traju od nekoliko meseci do godinu dana.

2.4.9. Pravila postupka (čl. 287)

Pravila postupka zaštite trebalo bi dopuniti posebnim pravilima kojima se dopušta izricanje privremene mere zaštite od nasilja te pravilima koja se odnose na teret dokazivanja da je došlo do nasilja u porodici. Uvođenjem novih pravila o određivanju privremene mere dodatno bi se doprinelo povećanju efikasnosti zaštite. Privremena mera bi se tako određivala radi otklanjanja hitne opasnosti ili sprečavanja nasilja u porodici, u roku od 48 sati od dana podnošenja predloga ovlašćenih lica.

Posebnim pravilom bi takođe bilo nužno preneti teret dokazivanja nasilja u porodici na tuženog. Dobro je, naime, poznato da se radnja nasilja u porodici veoma teško dokazuje, posebno u slučajevima kada ne postoje fizičke povrede, te bi se unošenjem ovog pravila značajno olakšao put pravne zaštite žrtvama nasilja. Ovo pravilo bi bilo u skladu sa opštim rešenjima Zakona o obligacionim odnosima i Zakona o zabrani diskriminacije.

2.5. Medijsko pravo

Značaj rodne ravnopravnosti se ogleda u slici koju mediji plasiraju javnosti o pitanjima vezanim za položaj žena. U brojnim slučajevima pokazuje se da mediji zagovaraju diskriminatorски pristup prema ženama. Ponekad se to vidi u informativnom delu sadržaja javnih glasila a ponekad u oblasti oglašavanja.

Dve osnovne izmene trebalo bi izvršiti u oblasti medijskog prava. Prva je vezana za nedostatke pravnog režima zabrane distribucije informacije. Kao u tekstu Ustava, i u tekstu Zakona o javnom informisanju treba precizirati i učiniti efikasnijom odredbu na osnovu koje je moguće zabraniti distribuciju informacije koja poziva na akte neposrednog nasilja, mržnje ili diskriminacije po bilo kom osnovu, što obuhvata i polnu pripadnost.

S druge strane, praksa je pokazala da se odredbe Zakona o oglašavanju, pa i odredbe koje se odnose na zabranu diskriminacije u oblasti oglašavanja, ne primenjuju zbog toga što u tekstu zakona nedostaju odredbe koje se odnose na mehanizme pravne zaštite. Bez tužbi građanskog prava, lice čije je pravo povređeno oglasnom porukom ne može samostalno da ostvari pravnu zaštitu, već je zaštita njegovog prava ostavljena na dispoziciju inspekcijским organima koji su se do sada pokazali kao neefikasni.

2.5.1. Zakon o javnom informisanju (čl. 17)

Trebalo bi izmeniti sadržinu pravila iz člana 17 Zakona o javnom informisanju, koji se odnosi na zabranu distribucije informacije koja poziva na diskriminaciju, mržnju ili nasilje. U tom smislu, reči „podstrekavanja na neposredno nasilje ili zagovaranja rasne, nacionalne ili verske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje“ trebalo bi promeniti tako da glase „podstrekavanja na akte neposrednog nasilja, neposredne mržnje ili neposredne diskriminacije na osnovu rase, vere, pola, nacionalnog ili etničkog porekla, ili druge pripadnosti“.

Ovim izmenama bi se precizirao smisao pravila, a sam cilj ove mere bi se učinio jasnijim. Uvođenjem pojmova neposrednog nasilja, mržnje i diskriminacije, kao i odrednice pola, ranija odredba koja je bila ograničena samo na pojavu rasne, nacionalne i verske mržnje proširila bi se na druga lična svojstva, a samim tim proširio bi se i delokrug zaštite od ovih protivpravnih informacija.

2.5.2. Zakon o oglašavanju (čl. 100)

Izmenama odredbe o sudskoj zaštiti, omogućilo bi se licu čije su pravo ili interes povređeni nedopuštenom oglasnom porukom, kao i licu kojem je odbijeno objavljivanje ili emitovanje oglasne poruke, da samo potraži pravnu zaštitu pred sudom, ne čekajući na pravnu reakciju inspekcijских, prekršajnih ili drugih državnih organa. Izvesno je da bi se ova vrsta zaštite u praksi redovno i efikasno primenjivala. Onaj čije su pravo ili interes povređeni tako bi mogao sam da zahteva od suda da donese odluku o tome da se ukloni stanje povrede, na primer plakat s nedozvoljenom oglasnom porukom, da se zabrani njegovo dalje postavljanje ili drugo objavljivanje nedopuštene oglasne poruke, kao i da traži naknadu štete pretrpljene nedozvoljenim oglašavanjem, pa čak i deo dobiti koju je onaj ko je prekršio Zakon o oglašavanju stekao objavljujući nedopuštenu oglasnu poruku. Na ovaj način obezbedila bi se zaštita i u onim slučajevima u kojima se pokazuje da oglasna poruka diskriminiše žene, a takvih je slučajeva veoma mnogo u našoj zemlji.



3. Diskriminacija osoba sa invaliditetom

Nardna skupština Republike Srbije aprila 2006. godine usvojila je Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom. Reč je o prvom pravom antidiskriminacionom propisu u zemlji, koji na sveobuhvatan način određuje pojam diskriminacije osoba sa invaliditetom, posebne oblike diskriminacije te posebne slučajeve diskriminacije prema osobama sa invaliditetom u pojedinim sektorima organizovanog društvenog života, počevši od postupanja pred organima javne vlasti, preko zapošljavanja i radnih odnosa, obrazovanja, zdravstvene zaštite, do korišćenja javnih usluga i dobara i sl.

Od marta 2009. godine, kada je Narodna skupština Republike Srbije usvojila i opšti Zakon o zabrani diskriminacije, odredbe o mehanizmima zaštite od diskriminacije, koje su usklađene s najvišim evropskim standardima u ovoj oblasti, stoje na raspolaganju i osobama sa invaliditetom. Takođe, izuzetan značaj za zaštitu od diskriminacije ove kategorije lica ima i činjenica da je u maju 2009. godine Srbija ratifikovala Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom Ujedinjenih nacija iz 2006. godine.

Međutim, analiza pravnog položaja osoba sa invaliditetom u pojedinim oblastima ukazuje na to da se ova kategorija lica i dalje diskriminiše, kako na temelju odredaba drugih posebnih zakona, tako i zbog nesprovođenja važećih zakonskih odredaba, pa je potrebno preduzeti dodatne zakonodavne napore ka eliminisanju preostalih uzroka diskriminacije. Istina, došlo je do pomaka u navedenom pravcu, na prvom mestu u oblasti rada i zapošljavanja usvajanjem Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom u maju 2009. godine. I pored toga, ostaju brojni drugi primeri diskriminatorne prakse i u tom smislu će se u daljem tekstu u najkraćim crtama prikazati položaj osoba sa invaliditetom u oblastima u kojima je potrebno izvršiti izmene i dopune postojećeg zakonodavstva.

3.1. Porodični život

Dva posebna aspekta prava na porodični život osoba sa invaliditetom zaslužuju posebnu pažnju sa stanovišta diskriminacije. S jedne strane, poznato je da se nakon rođenja deteta sa invaliditetom već u porodilištu roditeljima savetuje da dete povere nekoj ustanovi za smeštaj dece sa invaliditetom. Ova pojava je česta ukoliko je reč o detetu s teškim oblikom invaliditeta.

Zbog toga se postavlja pitanje pravne dozvoljenosti ovakvog upućivanja roditelja deteta sa invaliditetom ka njegovom institucionalnom zbrinjavanju, posebno u pogledu garancija prava na porodični život koje proističu iz slova Ustava Republike Srbije i međunarodnih dokumenata koje je Srbija ratifikovala. Uz to, kao poseban problem na kome je potrebno sistemski raditi, javlja se problem položaja dece sa invaliditetom koja su zbrinuta u institucijama zatvorenog tipa.



S druge strane, u praksi se javljaju veliki problemi s primenom jednog od osnovnih instituta socijalne zaštite deteta sa invaliditetom – prava na dodatak za pomoć i negu drugog lica te prava na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica. Zakon o socijalnoj zaštiti i obezbeđivanju socijalne sigurnosti građana Republike Srbije⁸⁶ ustanovljava pravo na naknadu za tuđu negu i pomoć a kao korisnike definiše lica kojima su zbog težine stanja ili bolesti neophodni pomoć i nega za obavljanje radnji radi zadovoljavanja osnovnih životnih potreba (član 23). U praksi, nadležne komisije ove odredbe često tumače restriktivno, tako da se ne vrednuje da li osoba zaista može ili ne može sama da se oblači, hrani, ustaje iz kreveta, kreće, obavlja ličnu higijenu, već se izvlače uopšteni zaključci da osobe sa određenim medicinskim dijagnozama mogu ili ne mogu zadovoljavati osnovne životne potrebe. Izmenama ovog zakona iz 2005. godine, na insistiranje pokreta osoba sa invaliditetom, dodat je novi član 25a, kojim se osobama s telesnim oštećenjem od 100% povećava iznos naknade za tuđu negu i pomoć. Pošto je zakon definisao telesno oštećenje kao osnov, osobe sa intelektualnim invaliditetom u praksi su se suočavale s problemom ostvarivanja ovog prava, iako ne mogu samostalno da zadovolje osnovne životne potrebe.

3.2. Lišenje poslovne sposobnosti

Porodičnim zakonom određeno je da punoletno lice koje zbog bolesti ili smetnji u psihofizičkom razvoju nije sposobno za normalno rasuđivanje, te zbog toga nije u stanju da se samo stara o sebi i o zaštiti svojih prava i interesa, može biti potpuno lišeno poslovne sposobnosti, kao i da punoletno lice koje zbog bolesti ili smetnji u psihofizičkom razvoju svojim postupcima neposredno ugrožava sopstvena prava i interese ili prava i interese drugih lica može biti delimično lišeno poslovne sposobnosti. Ove odredbe su prilično nejasne i nedorečene pa ostavljaju širok prostor za različita tumačenja.

Najčešći razlog za pokretanje postupka lišenja poslovne sposobnosti u praksi jeste potreba roditelja dece sa invaliditetom da ih zaštite, odnosno da im obezbede redovna primanja po osnovu korišćenja prava na penziju, kao i prava na nasleđivanje. Zbog ovog straha od budućnosti i vremena kada roditelji više neće biti živi i kada neće biti u mogućnosti da brinu o svojoj deci sa invaliditetom, dolazi do odluke kojom se često bukvalno zapečati sudbina deteta radi njegovog golog fizičkog opstanka.

Ovo se često dešava kada je reč o osobama sa intelektualnim invaliditetom. Međutim, posledice lišenja poslovne sposobnosti su izuzetno teške. Osoba lišena poslovne sposobnosti lišava se osnovnih ljudskih prava – prava na imovinu, prava na porodični život, prava na zaključenje braka, biračkog prava, prava na rad, prava na pristup sudu.

86 Službeni glasnik RS, br. 36/91, 79/91, 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 48/94, 52/96, 29/01, 84/04, 115/05.



Ne treba smetnuti s uma činjenicu da Pородični zakon poznaje i potpuno i delimično lišavanje poslovne sposobnosti. U praksi se, nažalost, mogućnost da se nekom licu, u skladu s njegovim najboljim interesom, ograniči vršenje samo nekih a ne svih prava, ne koristi u dovoljnoj meri. Stoga je neophodno što pre obezbediti drugačiji način regulisanja ovog pitanja u praksi, pre svega obezbeđivanjem alternativnih rešenja, kao što su stručna podrška roditeljima pri donošenju odluka o pokretanju postupka, obezbeđivanjem da se lica lišena poslovne sposobnosti ne lišavaju automatski svih prava, određivanjem jasnih razloga za pokretanje postupka, obezbeđivanjem prava osobi lišenoj poslovne sposobnosti da se izjasni o ličnosti staratelja i sl.

3.3. Dostupnost objekata i površina i korišćenje javnih usluga

Iako Zakon o zabrani diskriminacije i Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom izričito zabranjuju diskriminaciju osoba sa invaliditetom u pogledu korišćenja javnih objekata i površina, kao i javnih usluga, postoji potreba da se izmene postojeći posebni zakoni u ovoj oblasti i da se izrade novi zakonski tekstovi.

Pored dosledne primene zakonskih odredaba koje se odnose na otklanjanje arhitektonskih prepreka, potrebno je raditi na izmeni i dopuni propisa koji bi omogućili osobama sa invaliditetom nesmetano korišćenje usluga javnog transporta, i autobusnog i železničkog i avionskog.

U pogledu pojedinih kategorija osoba sa invaliditetom, nameće se obaveza usvajanja novih zakonskih propisa. S jedne strane, potrebno je olakšati kretanje slepih i slabovidih osoba usvajanjem zakona o upotrebi pasa vodiča. S druge strane, potrebno je doneti zakon koji bi gluvim i naglumlivim licima omogućio upotrebu znakovnog jezika u komunikaciji s drugima u javnim sferama društvenog života, na primer u postupcima pred organima javne vlasti, u korišćenju zdravstvenih usluga, u obrazovanju, telekomunikacijama, primanju informacija i sl. Ministarstvo rada i socijalne politike je u proleće 2008. započelo rad na nacrtima ova dva zakona, u saradnji sa organizacijama osoba sa invaliditetom i pravnim ekspertima civilnog sektora.

3.4. Zdravstvena zaštita

Brojni aspekti zdravstvene zaštite osoba sa invaliditetom zahtevaju dalje unapređivanje. Najpre treba unaprediti pravni režim zdravstvenog osiguranja. Sadašnji propisi u ovoj oblasti ne obezbeđuju potpuno pokrivanje troškova rehabilitacije u stacionarnim ustanovama ni punu zdravstvenu zaštitu bez participacije osoba sa invaliditetom. Takođe, za osobe sa invaliditetom veoma je značajno da se izmene pravila o medicinsko-tehničkim pomagalicama, čime bi se obezbedila nabavka ovih pomagala iz sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja.



U vezi sa zaštitom dece sa invaliditetom i odraslih koji su lišeni poslovne sposobnosti od medicinskih eksperimenata, potrebno je u pravni sistem zemlje uneti izmene pojedinih postojećih propisa o zdravstvenoj zaštiti ali i nove propise koji se odnose na mentalno zdravlje. Posebnu pažnju trebalo bi posvetiti zdravstvenoj zaštiti žena sa invaliditetom, a naročito zaštititi njihovog reproduktivnog zdravlja.

3.5. Diskriminacija od strane državnih organa

3.5.1. Pravo na dodatak za pomoć i negu drugog lica i pravo na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica

Potrebno je na prvom mestu istaći da u ovoj oblasti postoji krajnje neujednačeno tumačenje odredaba zakona koje se odnose na ostvarivanje prava na dodatak za pomoć i negu drugog lica i prava na uvećani dodatak za pomoć i negu drugog lica, što samo po sebi predstavlja diskriminatorску praksu državnih organa. Zbog toga je pokrenuto više upravnih sporova zbog povreda odredaba Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, a posebno odredaba koje se odnose na diskriminaciju pred organom javne vlasti u toku vođenja postupka ostvarivanja prava na način koji faktički onemogućava ili znatno otežava njihovo ostvarenje. Sud ni u jednom slučaju nije meritorno odlučio po tužbi, ali su sva napadnuta rešenja ukidana a predmeti vraćani na ponovno odlučivanje.

Osim toga, treba istaći da su podnosioci tužbe u tri slučaja pozvani pred drugostepene komisije koje su u sva tri slučaja pozitivno rešile zahteve za ostvarivanje uvećanog dodatka za pomoć i negu drugog lica. Na osnovu tih iskustava može se zaključiti da je ovo još jedna oblast u kojoj je Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom ostvario svoju svrhu posrednim putem. Iako se sudovi i organi nadležni za odlučivanje u ovim predmetima nisu eksplicitno pozvali na odredbe ovog zakona, to što su punomoćnici stranaka upućivali na zakonske odredbe odigralo je ključnu ulogu i beneficijarima omogućilo ostvarivanje prava.

Međutim, u ovoj oblasti i dalje ostaje prostora za različita tumačenja. Poseban problem u tom smislu predstavlja postupak pred organima veštačenja, koji ima cilj da odgovori na pitanje da li podnosilac zahteva zbog svoje invalidnosti ispunjava uslove za ostvarivanje prava na tuđu negu i pomoć. Potrebno je uskladiti i dodatno regulisati postupak pregleda lica radi utvrđivanja ispunjavanja uslova za ovo pravo. Takođe, pregledanim licima treba omogućiti uvid u dokumentaciju i u rezultate pregleda.

U dosadašnjoj praksi, postupci pred organom veštačenja Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje (RFPIO), koji za potrebe opštinskih odeljenja centara za socijalni rad obavlja posao veštačenja, nisu u svim slučajevima pratili jednak protokol. Nakon ovako sprovedenog postupka, u dosadašnjoj praksi, lica su obaveštavana da je njihov zahtev odbijen na osnovu nalaza, mišljenja i ocene organa veštačenja RFPIO, pri čemu se nalaz, mišljenje i ocena organa veštačenja ne dostavljaju licima na koja



se odnose, već se u rešenju samo ukratko prepričavaju, pa su ova lica prinuđena da podnose žalbu bez ovog važnog dokaza. Drugostepeni organ zatim redovno donosi odbijajuće rešenje jer je drugostepeni organ veštačenja po pravilu prethodno potvrdio tačnost nalaza prvostepenog organa veštačenja, koji je neposredno pregledao podnosioca žalbe. U ovom rešenju drugostepeni organ ponovo samo prepričava izveštaj organa veštačenja a ne dostavlja dokumentaciju s nalazom i mišljenjem.

Na osnovu ovakvog uvida u predmet, lice na koje se ova rešenja odnose obično podnosi tužbu, odnosno pokreće upravni spor. Sud u upravnom sporu ne poseduje medicinska znanja te ne može meritorno da odluči preinačavajući napadnutu odluku, već rešenje ukida i predmet vraća na ponovno odlučivanje.

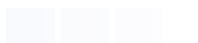
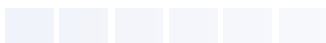
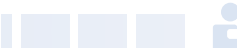
Zbog ovako ozbiljnog problema i očigledne povrede ljudskih prava u postupku ostvarivanja prava u ovoj oblasti, veliki broj osoba sa invaliditetom obraća se i zaštitniku građana, žaleći se na neujednačeno postupanje nadležnih organa.

Zaštitnik građana je 2009. godine primio 75 pritužbi koje se odnose na povredu prava osoba za invaliditetom, a na osnovu uočene potrebe, u tri slučaja je pokrenuo postupak po sopstvenoj inicijativi. Pored postupanja u navedenih 78 slučajeva, nastavljeni su postupci iz 2007. i 2008. godine (po 10 pritužbi). Pritužbe koje prima zaštitnik građana od osoba sa invaliditetom najčešće se odnose na problem određivanja novčane naknade za pomoć i negu drugog lica, na problem u vezi s penzijama i invalidskim penzijama, na nemogućnost zaposlenja, tešku materijalnu situaciju, stambene odnose, poreze, odnose unutar udruženja i sa udruženjima, smeštaj u ustanove socijalne zaštite, banjsko lečenje, ostvarivanje porodičnih odnosa, upis u evidenciju i sticanje statusa osobe za invaliditetom, prava iz radnih odnosa, kao i na dostupnost objekata.⁸⁷

3.5.2. Nепristupačnost objekata organa javne vlasti pred kojima se vodi postupak

Donošenjem Zakona o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom pružena je mogućnost da se, pozivanjem na odredbe ovog zakona, rešavaju problemi u vezi s pristupom osobama sa invaliditetom zgradama u kojima su smešteni sudovi i drugi organi pred kojima se vode postupci u kojima oni učestvuju. Naime, problem koji pogađa osobu s telesnim invaliditetom u svakom postupku u kome ima svojstvo učesnika jeste problem fizičkog pristupa zgradi kako bi uopšte mogla da učestvuje u postupku. Zakon o parničnom postupku, Zakon o krivičnom postupku i Zakon o upravnom postupku ne predviđaju obavezu da se suđenje ili saslušanje pred organom uprave održi van zgrade suda ili drugog organa javne vlasti ako je stranka osoba sa invaliditetom i ne može da se kreće. Procesni zakoni poznaju samo mogućnost da se suđenje održi van zgrade suda. U praktičnoj primeni, ovo znači da se problem rešava od slučaja do slučaja te da je stranka prinuđena da plaća troškove izlaska suda ili organa uprave na lice mesta.

⁸⁷ Izveštaj zaštitnika građana za 2009. godinu.



U dosadašnjoj praksi, zastupnici osoba sa invaliditetom obraćali su se sudijama s molbom da održe suđenja van zgrade suda, u stanu ili nekoj organizaciji koja je pristupačna za osobe sa invaliditetom i intervenisali kako bi molbe bile usvojene, a sud izašao na teren. Sudovi obično nisu izlazili u susret ovakvim zahtevima. Na primer, trenutno na području Beogradskog apelacionog suda samo 7 sudova ima poseban ulaz za osobe sa invaliditetom.

Sličan problem nepristupačnosti objekata postoji i kada je reč o drugim organima javne vlasti, kao što su zgrade opština, komunalna preduzeća, domovi zdravlja, škole i sl. Pri tome bi trebalo imati na umu da se pravilo o pristupačnosti objekata ne odnosi samo na ulaz u zgradu, već i na kretanje po zgradi, kao i mogućnost korišćenja šaltera, liftova, toaleta i sl. Iako organi javne vlasti poklanjaju sve veću pažnju problemu pristupačnosti i otklanjanju arhitektonskih prepreka, analize potvrđuju zaključak o tome da je većina javnih objekata koji se nalaze u posedu organa javne vlasti i dalje nepristupačna za osobe sa invaliditetom.⁸⁸

3.6. Problemi u obrazovanju

3.6.1. Pravo na obrazovanje

Oblast osnovnog obrazovanja u Srbiji je regulisana sistemskim zakonom (Zakon o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja) i posebnim zakonom (Zakon o osnovnoj školi). Zakon o osnovama sistema vaspitanja i obrazovanja u članu 2 stav 2 tačka 5 propisuje da se sistemom obrazovanja i vaspitanja, između ostalog, obezbeđuje jednaka mogućnost za obrazovanje dece sa smetnjama u razvoju. Osim ovog pravila, i član 46 zakona neposredno zabranjuje diskriminaciju učenika po bilo kom svojstvu. Međutim, činjenica je da deca sa smetnjama u razvoju u Srbiji nemaju jednake mogućnosti za obrazovanje kao ostala deca, kao i da je najveći broj dece sa smetnjama u razvoju van vaspitnoobrazovnog sistema.

Delegacija Srbije je, krajem 2008. godine, na sednici UNESCO predstavila nacionalni izveštaj Republike Srbije „Inkluzija – put razvoja“. Postoje pilot projekti i uložena su značajna sredstva kada je u pitanju obuka prosvetnih radnika za rad sa decom sa invaliditetom u poslednjih osam godina, ali do sistemskih promena nije došlo. Ministarstvo prosvete i stručne institucije su u ovom periodu pripremili i dva nacrti strategije za uključivanje dece sa smetnjama u razvoju u redovni obrazovni sistem (2002. i 2006), ali ovi nacrti strategija nisu podržani odnosno usvojeni.

Evidentno je da pozitivne primere iz prakse inkluzivnog obrazovanja uglavnom predstavljaju programi i pilot projekti koje su realizovale organizacije civilnog društva. Međutim, bez obzira na pozitivne primere iz prakse, obrazovanje dece sa smetnjama u razvoju je i dalje znatno otežano, a porodice i škole

88 V. o tome više u Izveštaju o dostupnosti objekata u posedu organa javne vlasti za 2007–2009, CUPS, Beograd.



u praksi nailaze na mnoge probleme. Iako se pravo na obrazovanje garantuje svakom detetu, i dalje ostaje pitanje zašto je najveći broj dece sa smetnjama u razvoju u Srbiji van svakog vaspitnoobrazovnog procesa. Deo odgovora na ovo pitanje leži u neusaglašenoj pravnoj regulativi. Naime, iako sistemski zakon propisuje jednaku mogućnost za obrazovanje dece sa smetnjama u razvoju, Zakon o osnovnoj školi sadrži poseban deo koji se odnosi na obrazovanje i vaspitanje ove grupe dece.

Članom 83 Zakona o osnovnoj školi propisano je da „dete ometeno u razvoju stiče osnovno obrazovanje i vaspitanje u skladu sa ovim zakonom i upisuje se u školu na osnovu rešenja kojim se utvrđuje vrsta i stepen ometenosti u razvoju“. Dalje, član 85 stav 2 kaže da se „rešenjem kojim se utvrđuje vrsta i stepen ometenosti u razvoju, utvrđuje zdravstvena sposobnost deteta za sticanje osnovnog vaspitanja i obrazovanja i određuje se vrsta škole koju će dete upisati“, dok je stavom 7 istog člana propisano da je „roditelj dužan da upiše dete u školu određenu konačnim rešenjem o razvrstavanju“.

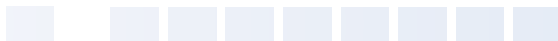
Čitajući ove odredbe, ostaje nejasno zašto treba utvrditi zdravstvenu sposobnost deteta u cilju sticanja osnovnog vaspitanja i obrazovanja te kako zdravstveno stanje utiče na vrstu škole koju će dete pohađati. Osim toga, vredno pomenuti činjenicu da domaće zakonodavstvo ne poznaje termin „inkluzivno obrazovanje“, što je veoma važno za planiranje i sprovođenje kvalitetnog obrazovanja za svu decu. Kada zakoni govore o obrazovanju dece sa smetnjama u razvoju, najčešće se definiše obrazovanje u specijalnim školama. Istina, zakonodavac je naziv „specijalne škole“ promenio u naziv „škole za obrazovanje dece sa smetnjama u razvoju“. Međutim, sam način rada i pristup učenicima nisu se promenili pa se može zaključiti da je zakonodavac zadržao osnovni diskriminatorni pristup.

Rešenja o razvrstavanju donosi komisija za pregled dece ometene u razvoju. Ona funkcioniše po Odluci o kriterijumima za razvrstavanje dece ometene u razvoju i načinu rada komisija za pregled dece ometene u razvoju, koja je doneta na osnovu člana 21 Zakona o vaspitanju i obrazovanju dece i omladine ometene u razvoju. Međutim, treba istaći da je donošenjem Zakona o osnovnoj školi prestao da važi Zakon o vaspitanju i obrazovanju dece i omladine ometene u razvoju pa rad ovih komisija trenutno nije zakonski utemeljen.

Istina, Zakon o osnovnoj školi propisuje da će se „podzakonska akta kojima se uređuje razvrstavanje dece i omladine ometene u razvoju primenjivati do donošenja odgovarajućih propisa“. Međutim, šesnaest godina posle donošenja Zakona o osnovnoj školi, podzakonska akta koja se odnose na decu i omladinu sa smetnjama u razvoju još uvek nisu doneta pa su navedene podzakonske odredbe i dalje na snazi.

Dakle, činjenica je da se deca sa invaliditetom u Srbiji uglavnom obrazuju u specijalnim školama za obrazovanje učenika s mentalnom, fizičkom ili senzornom ometenošću. Prema odredbama Zakona o osnovnoj školi, deca se razvrstavaju po zdravstvenom stanju i u tom smislu primenjuje se isključivo medicinski model invalidnosti, uprkos tome što je on prevaziđen, o čemu govore brojni drugi zakoni, a na prvom mestu Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom.





Komisija za razvrstavanje dece ometene u razvoju donosi rešenje kojim određuje vrstu i stepen ometenosti, predlog po kom nastavnom planu i programu dete treba da stiče obrazovanje i vaspitanje te kakav tretman, osposobljavanje i zaštitu treba obezbediti detetu. Na ovaj način deca se kategorišu u odnosu na tip i stepen ometenosti, što dalje vodi njihovoj segregaciji u obrazovanju.

U Srbiji postoji 51 specijalna škola u 33 grada, a 16 škola se nalazi u Beogradu. Neke imaju internatski smeštaj, kako bi mogla da ih pohađaju i deca iz udaljenih krajeva. Postoji vrlo rigidan stav o tome da deca sa invaliditetom treba da se školuju o ovim školama, a čak i ako je dete uspešno savladalo predškolski program, redovne škole upućuju decu na proveru komisijama, koje redom donose rešenja o upućivanju dece u specijalne škole.

U Srbiji postoji 76 regionalno organizovanih prvostepeni komisija i četiri drugostepene komisije za razvrstavanje dece ometene u razvoju. Već ovaj broj jasno govori da je ta mreža vrlo dobro organizovana i da roditelji nailaze na vrlo jak otpor ukoliko pokušaju da prevaziđu ovaj zastareo model i dete upišu u redovnu školu.

3.6.2. Deinstitutionalizacija i položaj osoba sa invaliditetom u ustanovama socijalne zaštite za dugotrajan smeštaj

Pozivajući se na reformu sistema socijalne zaštite i ključne nacionalne dokumente, Strategiju za smanjenje siromaštva, Nacionalni plan akcije za decu i Strategiju razvoja socijalne zaštite, kojima se definišu osnovni principi i pravci razvoja u oblasti socijalne zaštite, 2008. godine doneta je Odluka o mreži ustanova socijalne zaštite.

U tački 6 Odluke navodi se: „Ustanove socijalne zaštite za smeštaj dece i omladine ometene u razvoju, duševnoobolelih lica, odraslih invalidnih lica i mentalno nedovoljno razvijenih odraslih lica dužne su da, u roku od tri godine od dana stupanja na snagu ove odluke, usklade broj i strukturu zaposlenih i broj i strukturu korisnika s kapacitetima utvrđenim ovom odlukom.“

Poznata je činjenica da je u najvećem broju ustanova smešteno više korisnika nego što kapaciteti dozvoljavaju. Međutim, ova odluka takođe znači da se kapacitet ustanova za smeštaj dece i osoba sa invaliditetom, a samim tim i broj korisnika na smeštaju, neće smanjivati, već samo usklađivati s propisanim. Nije najjasnije na koji način ova odluka olakšava i podržava deinstitutionalizaciju i transformaciju ustanova socijalne zaštite.

Osim toga, iako se navodi da je kapacitet ustanova određen „u skladu s već postignutim rezultatima reforme sistema socijalne zaštite, realnim potrebama i opredeljenjem za primenu manje restriktivnih mera zaštite koji se ogledaju, pored ostalog, u znatnom smanjenju broja korisnika u ustanovama za decu“, primećuje se da kapacitet u ustanovama socijalne zaštite za smeštaj dece i omladine ometene u razvoju prema realnim podacima nije smanjen u odnosu na aktuelno stanje.



Tako, na primer, na osnovu tabelarnog prikaza priloženog uz pomenutu odluku, u Domu za smeštaj odraslih lica u Kulini trebalo bi da dođe do značajnog smanjenja kapaciteta (sa 560 na 300 korisnika). Međutim, odluka ne navodi na koji način će se poštovati ovo drastično smanjenje kapaciteta i koju grupu korisnika će ono obuhvatiti. Takođe, ostaje nejasno gde će korisnici koji se izmeštaju iz ove ustanove biti smešteni – u lokalnoj zajednici ili u nekoj drugoj instituciji. Zato treba dodatno razjasniti strateški plan transformacije ovih ustanova.

S druge strane, zabrinjava činjenica da u ostalim ustanovama za odrasla lica ometena u mentalnom razvoju, kao i u ustanovama za duševnoobolela lica, neće doći do značajnijeg smanjenja kapaciteta, naročito kada su u pitanju ustanove veoma velikog kapaciteta, poput Zavoda za smeštaj odraslih lica „Male pčelice“, u kojima, na osnovu poređenja podataka iz poslednjeg izveštaja ministarstva i onih prikazanih u tabeli, uopšte neće doći do smanjenja kapaciteta. Otuda treba dodatno razjasniti na koji će način i u kom obimu odrasla lica sa intelektualnim teškoćama i duševnoobolela lica biti obuhvaćena procesom deinstitutionalizacije.

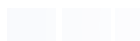
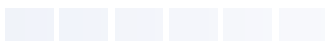
3.7. Procesni položaj osoba sa invaliditetom

Nijedan procesni zakon ne poznaje pojam osoba sa invaliditetom niti reguliše njihova prava ili komentariše njihov specifičan položaj i potrebe. Ovo često dovodi do problema u praksi, koji se rešavaju ili širokim tumačenjima zakona ili pozivanjem na dobru volju umesto na prava. Stoga je neophodno dopuniti i izmeniti procesne zakone kako bi osobe sa invaliditetom mogle da ostvare svoja prava pred sudom pod jednakim uslovima kao i osobe koje nisu invalidi.

Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom bavi se i pravom osoba sa invaliditetom na pristup pravdi. Kako se navodi u članu 13 ove konvencije, države potpisnice imaju obavezu da osiguraju osobama sa invaliditetom efektivan pristup pravdi pod jednakim uslovima sa ostalima. Kako bi se osigurao efektivan pristup pravdi za osobe sa invaliditetom, države potpisnice se obavezuju da promovišu obuku i edukaciju osoba koje rade u oblasti deljenja pravde, što obuhvata i policijsko i zatvorsko osoblje.

Zakon o parničnom postupku u članu 2 propisuje da stranke imaju pravo na zakonitu, jednaku i pravičnu zaštitu svojih prava. Samo obraćanje sudu predstavlja stres za građanina, ali ako građanin tražeći svoje pravo mora najpre da se bavi ostvarivanjem prava da pristupi sudu ili da sud pristupi njemu, da razume šta se pred sudom govori ukoliko je gluv ili nem ili da sazna šta piše u predmetu ukoliko je slep, onda ne možemo govoriti o zakonitosti, jednakosti i pravičnosti koje garantuje Zakon o parničnom postupku.

Situacija je još dramatičnija ako je građanin učesnik u krivičnom postupku, jer ni u ovom postupku ne postoje prava koja se garantuju osobama sa invaliditetom i koja im stoje na raspolaganju. Posebno zabrinjava činjenica da je Skupština izglasala novi Zakonik o krivičnom postupku u kome su ponovljena loša



rešenja i diskriminatorne odredbe važećeg Zakonika o krivičnom postupku. Zakonik je doživeo isključivo „kozmetičke“ promene uvođenjem članova s nazivom „Saslušanje svedoka preko tumača i saslušanje svedoka sa invaliditetom“, dok je sadržina ostala identična postojećim rešenjima. Ovo je posebno neprihvatljivo jer se stiče utisak da se osobama sa invaliditetom omogućuje pristup pravdi, ali osim uvođenja savremenog termina „osobe sa invaliditetom“, ništa drugo nije promenjeno, pa je tako na primer u Zakoniku ostalo neprihvatljivo rešenje po kome se gluvo ili nemo lice saslušava tako što se dopisuje sa sudom tokom saslušanja, a tek ukoliko na ovakav način saslušanje ne može da se obavi, poziva se tumač.

Prema tome, pravo na tumača se ne podrazumeva niti se garantuje osobi koja ne čuje ili ne može da govori, već je stvar procene suda da li je ovakvo saslušanje uspešno. Time se definitivno krše prava okrivljenog sa invaliditetom, jer on ne može da se kvalitetno i pod jednakim uslovima brani kao druge osobe koje usmeno izlažu svoju odbranu a pravo na tumača u postupku mu se ne garantuje.

U daljem tekstu će biti više reči o neophodnosti izmena pojedinih diskriminatornih odredaba procesnih zakona.

Član 6 Zakona o parničnom postupku (ZPP) izmenjen je Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku od 29. 12. 2009. godine te glasi: „U parničnom postupku u službenoj upotrebi je srpski jezik i ćirilčno pismo. Drugi jezici i pisma službeno se upotrebljavaju u skladu sa zakonom. U sudovima na čijim područjima žive pripadnici nacionalnih manjina, u službenoj upotrebi su i njihovi jezici i pisma u skladu sa Ustavom i Zakonom. Stranke i drugi učesnici u postupku imaju pravo da se služe svojim jezikom i pismom u skladu sa odredbama ovog zakona“.

Uz ovo pravilo trebalo bi uneti i pravilo po kome stranke koje su gluve ili nagluve imaju pravo da u postupku koriste znakovni jezik a stranke koje su slepe imaju pravo da se u postupku služe Brajevim pismom.

Član 96 ZPP izmenjen je Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o parničnom postupku od 29. 12. 2009. godine te glasi: „Stranke i drugi učesnici u postupku imaju pravo da na ročištima i prilikom usmenog preduzimanja procesnih radnji pred sudom upotrebljavaju svoj jezik“.

Ako se postupak ne vodi na jeziku stranke odnosno drugih učesnika u postupku, obezbediće im se, ukoliko to zahtevaju, usmeno prevođenje na njihov jezik onoga što se iznosi na ročištu, kao i usmeno prevođenje isprava koje se na ročištu koriste radi dokazivanja.

Stranke i drugi učesnici u postupku koji su slepi, gluvi ili nemi imaju pravo na besplatnog tumača u postupku pred sudom.

U članu 97 ZPP kaže se da se pozivi, odluke i druga sudska pismena upućuju strankama i drugim učesnicima u postupku na srpskom jeziku. Ako je u sudu u službenoj upotrebi i neki od jezika nacionalnih manjina, sud će na tom jeziku dostavljati sudska pismena onim strankama i učesnicima u postupku koji su pripadnici te nacionalne manjine i u postupku se služe tim jezikom. Ovom pravilu



trebalo bi dodati i pravilo po kome bi se na zahtev stranke koja je slepa sudska pismena dostavljala u obliku zvučnog zapisa ili napisana Brajevim pismom.

U članu 98 ZPP kaže se da stranke i drugi učesnici u postupku upućuju sudu svoje tužbe, žalbe i druge podneske na jeziku koji je u službenoj upotrebi u sudu. Stranke i drugi učesnici u postupku mogu upućivati sudu svoje podneske i na jeziku nacionalnih manjina koji nije u službenoj upotrebi u sudu ako je to u skladu sa zakonom. Uz ova pravila trebalo bi uneti u zakon i pravilo o tome da stranke i drugi učesnici u postupku koji su slepi mogu upućivati sudu svoje podneske u obliku zvučnog zapisa ili napisane Brajevim pismom.

Član 99 ZPP bavi se troškovima prevođenja u korišćenju procesnih prava. Tako se kaže da troškovi prevođenja na jezik nacionalnih manjina, koji nastaju primenom odredaba Ustava i ovog zakona o pravu pripadnika nacionalnih manjina na upotrebu svog jezika, padaju na teret sredstava suda. U krug beneficijara ovog pravila trebalo bi, radi obezbeđivanja ravnopravnosti osoba sa invaliditetom, uvrstiti i gluve i slepe osobe kada je reč o prevođenju i tumačenju koje je namenjeno njima.

U vezi s podnescima, član 100 ZPP sadrži pravilo po kome se tužba, protivtužba, odgovor na tužbu i pravni lekovi podnose u pismenom obliku. Uz ovo pravilo trebalo bi dodati i ono koje se odnosi na pravo slepog lica da podnosi podneske u obliku zvučnog zapisa.

Član 109 ZPP govori o tome da sud može odlučiti da se ročište održi van sudske zgrade kada nađe da je to nužno odnosno da će se na taj način uštedeti u vremenu ili u troškovima postupka. Uz ovo pravilo trebalo bi dodati i novo po kome bi, ako je stranka osoba sa invaliditetom kojoj je kretanje onemogućeno ili znatno otežano nema tehnička pomagala odnosno tuđu pomoć, sud na njen zahtev morao održati ročište van zgrade suda, u stanu ili na drugom pristupačnom mestu.

U vezi a oslobađanjem od plaćanja troškova postupka, član 166 ZPP navodi da prvostepeni sud, kada je stranka potpuno oslobođena od plaćanja troškova postupka (član 164 stav 2), priznaje stranci pravo na besplatno zastupanje ako je to nužno radi zaštite prava stranke. Nakon ovog pravila treba uneti i novo, po kojem na zahtev stranke koja je osoba sa invaliditetom prvostepeni sud obezbeđuje besplatno zastupanje na teret budžeta suda, bez obzira na to da li je stranka oslobođena plaćanja troškova postupka.

U članu 246 ZPP kaže se da će se svedok koji ne zna jezik na kome se vodi postupak saslušati preko prevodioca. U ovo pravilo bi trebalo uneti i deo koji se odnosi na lica koja znaju jezik postupka, ali su gluva ili nema.

U članu 297 ZPP kaže se da će sud na predlog stranke izuzetno odložiti ročište za glavnu raspravu ako neuka stranka nema punomoćnika a nije u stanju da se jasno i određeno izjasni o predmetu o kome se raspravlja. Uz ovo pravilo trebalo bi predvideti i obavezu suda da po službenoj dužnosti odloži ročište za glavnu raspravu ako stranka koja je osoba sa invaliditetom nema punomoćnika i ako nije u stanju da se jasno i određeno izjasni o predmetu o kome se raspravlja, kao i obavezu da je pouči o njenom pravu na besplatno zastupanje.





U članu 341 ZPP trebalo bi predvideti obavezu suda da presudu stranci koja je slepa dostavi i u obliku zvučnog zapisa.

U članu 8 Zakonika o krivičnom postupku (ZKP),⁸⁹ koji govori o jeziku na kojem se sudu upućuju podnesci, trebalo bi dodati i pravilo da slepo lice može uputiti sudu podnesak napisan Brajevim pismom.

Takođe, u vezi sa upotrebom jezika u postupku, o čemu govore pravila sadržana u članu 8 ZKP, trebalo bi predvideti i dva pravila vezana za osobe sa invaliditetom. Prema prvom, stranke, svedoci i druga lica koja učestvuju u postupku, a koja su gluva ili nema, imaju pravo da u postupku upotrebljavaju znakovni jezik, dok će sud obezbediti prevođenje onoga što oni odnosno drugi iznose. Prema drugom, slepim licima morao bi da se obezbedi uvid u spise, isprave i drugi pisani dokazni materijal napisan Brajevim pismom ili u obliku zvučnog zapisa.

U članu 8 ZKP govori se o jeziku na kome sud komunicira sa strankama u postupku. U pogledu ovih odredaba trebalo bi uneti i pravila koja se odnose na osobe sa invaliditetom. S jedne strane, trebalo bi predvideti pravilo da slepa lica imaju pravo da traže od suda da im se pismena dostave napisana Brajevim pismom ili u obliku zvučnog zapisa, a s druge pravilo iste sadržine kada je reč o komunikaciji sa slepim licima koja su u pritvoru, na izdržavanju kazne ili na izvršenju mere bezbednosti u zdravstvenoj ustanovi.

Član 71 ZKP kaže da okrivljeni mora imati branioca već prilikom prvog saslušanja ako je okrivljeni nem, gluv ili nesposoban da se sam uspešno brani ili ako se postupak vodi zbog krivičnog dela za koje se može izreći kazna zatvora preko deset godina ili teža kazna. U krug beneficijara ovog prava trebalo bi uz gluva lica eksplicitno uneti i slepa lica.

Član 108 ZKP sadrži pravilo po kome se svedoci koji se zbog starosti, bolesti ili teških telesnih mana ne mogu odazvati pozivu suda, mogu saslušati u svom stanu. Ovo pravilo bi trebalo izmeniti tako da se zakonske garancije neposredno vežu za lica s fizičkim invaliditetom, a s druge strane tako da sud ima obavezu da ova lica sasluša ili u njihovom stanu ili u prostorijama organizacije osoba sa invaliditetom.

U pravilu o pozivanju i saslušanju okrivljenih koje sadrži član 108 ZKP, trebalo bi precizirati da bi sud, ako okrivljeni nije u stanju da se odazove pozivu usled bolesti ili „fizičkog invaliditeta“, morao da obavi saslušanje u mestu gde se on nalazi.

Član 210 ZKP sadrži pravila o sprovođenju istražnih radnji. U njemu se kaže da istražni sudija može odrediti da se izvođenje istražne radnje snimi pomoću uređaja za zvučno ili optičko snimanje te da će o tome istražni sudija prethodno obavestiti lice koje se saslušava. Uz ovo pravilo trebalo bi dodati i pravilo da će se zvučno snimanje uvek odrediti po zahtevu slepog lica koje je učesnik u postupku. Takođe, u tom članu se kaže da istražni sudija može dozvoliti da učesnici postupka koji imaju opravdan interes,

89 Službeni glasnik RS, broj 20/09.



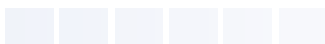
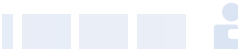
pomoću magnetofona, snime izvođenje istražne radnje. Uz ovo pravilo trebalo bi dodati i ono koje kaže da će sud uvek dozvoliti učesniku koji je slepo lice da magnetofonom snimi izvođenje istražne radnje.

Član 310 ZKP, koji govori o održavanju glavnog pretresa, kaže da se glavni pretres drži u sedištu suda i u sudskoj zgradi. Ako su u pojedinim slučajevima prostorije u sudskoj zgradi nepodesne za održavanje glavnog pretresa, predsednik suda može odrediti da se pretres drži u drugoj zgradi. Uz ovo pravilo trebalo bi dodati i ono koje kaže da pretres, ako su prostorije u sudskoj zgradi nepristupačne i nepodesne za osobe sa invaliditetom koji su učesnici postupka, mora da se održi u pristupačnoj i podesnoj zgradi. U istom članu kaže se da glavni pretres može da se održi i u drugom mestu na području nadležnog suda ako to, na obrazloženi predlog predsednika suda, dozvoli predsednik višeg suda. Uz ovo pravilo trebalo bi dodati i novo pravilo da će se glavni pretres održati i u drugom mestu na području nadležnog suda ukoliko je zgrada suda nepristupačna i nepodesna za osobe sa invaliditetom koji su učesnici postupka.

4. Diskriminacija nacionalnih i etničkih manjina

Republika Srbija je ratifikovala veliki broj međunarodnih ugovora koji se odnose na zaštitu ljudskih i manjinskih prava, a kojima se garantuju prava nacionalnih manjina. Pored onih zaključenih pod okriljem Ujedinjenih nacija (od Povelje UN, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i Međunarodnih paktova o građanskim i političkim kao i ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, do brojnih konvencija koje zabranjuju diskriminaciju po raznim osnovima), tu su i dokumenti Saveta Evrope – Konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Evropska kulturna konvencija, Evropska povelja o regionalnim i manjinskim jezicima, a posebno Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina koja je pravnoobavezujući međunarodni instrument u potpunosti posvećen zaštiti prava nacionalnih manjina.

Da bi ispunila obaveze preuzete ratifikacijom tih dokumenata i onih koje se odnose na ispunjenje standarda za stabilizaciju i pridruživanje Evropskoj uniji, država treba da preduzme, pored zakonodavnih koraka, i korake koji se odnose na efektivnu implementaciju propisa u svakodnevnom životu, što je najteži deo posla i za mnoge razvijenije zemlje.





4.1. Pravni položaj nacionalnih i etničkih manjina

Ustav Republike Srbije, odredbom člana 14, propisuje da Srbija štiti prava nacionalnih manjina i jemči im posebnu zaštitu radi ostvarivanja potpune ravnopravnosti i očuvanja njihovog identiteta. Prema članu 47 izražavanje nacionalne pripadnosti je slobodno i niko nije dužan da se o njoj izjašnjava a članom 48 podstiče se uvažavanje razlika koje postoje zbog posebnosti etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta građana merama u obrazovanju, kulturi i javnom informisanju.

Poseban odeljak glave o ljudskim i manjinskim pravima i slobodama posvećen je pravima pripadnika nacionalnih manjina (članovi 75–81). Prema članu 75 pripadnicima nacionalnih manjina se, pored prava koje Ustav jemči svim građanima Srbije, jemče i dodatna individualna (koja se ostvaruju pojedinačno) ili kolektivna prava (ostvariva u zajednici s drugima). Putem kolektivnih prava pripadnici nacionalnih manjina, neposredno ili preko svojih posrednika, učestvuju u odlučivanju o pitanjima od značaja za svoju kulturu, obrazovanje, obaveštavanje i službenu upotrebu jezika i pisma, u skladu sa zakonom. Radi ostvarivanja prava na samoupravu u pomenutim oblastima, pripadnici nacionalnih manjina mogu izabrati svoje nacionalne savete.

Prema članu 76 Ustava, pripadnicima nacionalnih manjina jemči se ravnopravnost pred zakonom i zabranjena je svaka diskriminacija zasnovana na njihovoj nacionalnoj pripadnosti. Istim članom predviđa se i mogućnost donošenja posebnih propisa i privremenih mera koje se mogu uvesti u ekonomskom, socijalnom, kulturnom i političkom životu radi postizanja njihove pune ravnopravnosti s građanima koji pripadaju većini, ako su ti propisi i privremene mere usmereni na uklanjanje nepovoljnih uslova života kojima su bili pogođeni. Uvođenje takvih mera i propisa ne smatra se diskriminacijom.

Ustav u članu 77 propisuje i ravnopravnost u vođenju javnih poslova tako što će se o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina voditi računa pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, pokrajinskim i lokalnim organima.

Član 78 zabranjuje nasilnu asimilaciju pripadnika nacionalnih manjina i preduzimanje mera koje bi prouzrokovale veštačko menjanje nacionalnog sastava stanovništva na delovima teritorije gde pripadnici nacionalnih manjina žive tradicionalno i u značajnom broju.

Pripadnicima nacionalnih manjina članom 79 Ustava garantovano je pravo na očuvanje posebnosti kroz pravo:

- na izražavanje, čuvanje, negovanje, razvijanje i javno izražavanje nacionalne, etničke, kulturne i verske posebnosti;
- na upotrebu svojih simbola na javnim mestima;
- na korišćenje svog jezika i pisma;



- da u sredinama gde čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, pokrajinski organi i organi jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku;
- na školovanje na svom jeziku u državnim i pokrajinskim ustanovama;
- na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova;
- da na svom jeziku koriste svoje ime i prezime;
- da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, nazivi ulica, naselja i topografske oznake budu ispisani i na njihovom jeziku;
- na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, što obuhvata i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja;
- na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja.

Sva ova prava pripadnici nacionalnih manjina ostvaruju u skladu sa zakonom a lista ovih prava nije zatvorena. Dodatna prava mogu se ustanovljavati zakonom ili pokrajinskim propisima.

Prema članu 80 Ustava, pripadnici nacionalnih manjina imaju pravo na udruživanje i saradnju sa sunarodnicima izvan teritorije Republike Srbije, a mogu osnivati prosvetna i kulturna udruženja koja će sami dobrovoljno finansirati. Članom 81 Srbije se, kao država, obavezala na podsticanje duha tolerancije i međukulturnog dijaloga u oblasti obrazovanja, kulture i informisanja. U tom cilju država će preduzimati efikasne mere za unapređenje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na teritoriji Republike Srbije, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet.

Ustav takođe predviđa, odredbom člana 100, da se u Narodnoj skupštini mora obezbediti ravnopravnost i zastupljenost predstavnika nacionalnih manjina, u skladu sa zakonom i odredbom člana 180 koja kaže da se u pokrajinama i jedinicama lokalne samouprave u kojima živi stanovništvo mešovitog nacionalnog sastava omogućuje srazmerna zastupljenost nacionalnih manjina u skupštinama.

Osnovni problem u sferi manjinskih prava predstavljao je višegodišnje odlaganje donošenja Zakona o nacionalnim savetima nacionalnih manjina koji treba podrobno da reguliše manjinsku samoupravu i konkretizuje ostvarivanje prava i slobode garantovanih pripadnicima nacionalnih manjina Ustavom Republike Srbije.

Važeći Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina donela je Skupština Savezne Republike Jugoslavije 2002. godine. Tada se stalo na stanovište da nadležnost za zakonsko regulisanje načina ostvarivanja prava pripadnika manjina pripada Federaciji, ali se u normativnoj pripremi zakonskih odredaba nastojalo da se ne menjaju postojeća rešenja predviđena republičkim zakonodavstvom pa je u zakon unet niz odredaba programskodeklarativne prirode. Usvajanjem Ustavne povelje državne



zajednice Srbije i Crne Gore 4. februara 2003. godine (Službeni list SCG, br. 1/03), od dana njenog stupanja na snagu, ovaj zakon se u Republici Srbiji primenjuje kao republički.

Nacionalnom manjinom u smislu člana 2 tog zakona smatrala se „svaka grupa državljana SRJ koja je po brojnosti dovoljno reprezentativna iako predstavlja manjinu na teritoriji SRJ a pripada nekoj od grupa stanovništva koje su u dugotrajnoj i čvrstoj vezi s teritorijom SRJ i poseduje obeležja kao što su jezik, kultura, nacionalna ili etnička pripadnost, poreklo ili veroispovest, po kojima se razlikuje od većine stanovništva i čiji se pripadnici odlikuju brigom da zajedno održavaju svoj zajednički identitet, uključujući i kulturu, tradiciju, jezik ili religiju“.

Nacionalnim manjinama u smislu tog zakona smatrale su se i sve grupe državljana koji se nazivaju ili određuju kao narodi, nacionalne i etničke zajednice, nacionalne i etničke grupe, nacionalnosti i narodnosti ukoliko su ispunjavale uslove koji se odnose na vezu s teritorijom tadašnje SRJ i obeležjima po kojima se razlikuju od većine stanovništva.

U osnovna načela tog zakona ulaze zabrana diskriminacije prema licima koja pripadaju nacionalnim manjinama, mere za obezbeđenje pune ravnopravnosti, sloboda nacionalnog opredeljivanja i izražavanja, pravo saradnje sa sunarodnicima u zemlji i inostranstvu, obaveza poštovanja ustavnog poretka, načela međunarodnog prava i javnog morala, kao i zaštita stečenih prava. U prava na očuvanje posebnosti koja garantuje ovaj zakon spadaju pravo na izbor i upotrebu ličnog imena, pravo na upotrebu maternjeg jezika, pravo na službenu upotrebu jezika i pisma, pravo na negovanje kulture i tradicije, pravo na školovanje na maternjem jeziku, pravo na upotrebu nacionalnih simbola te pravo na javno obaveštavanje na jezicima nacionalnih manjina.

Radi ostvarivanja prava na samoupravu u oblasti upotrebe jezika i pisma, obrazovanja, informisanja i kulture, Zakonom o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina, prvi put su u pravni sistem Srbije uvedeni Nacionalni saveti nacionalnih manjina. Zakonom je bilo predviđeno da nacionalni saveti nacionalnih manjina imaju svojstvo pravnog lica i da se biraju na četiri godine, da donose svoje statute i budžete i da se finansiraju iz budžeta i donacija a da njihov registar vodi nadležni savezni organ. Izborna pravila o izboru nacionalnih saveta trebalo je da budu regulisana zakonom, a članom 24 tog zakona, prelaznim i završnim odredbama bio je uređen privremeni režim izbora nacionalnih saveta sa upućujućom normom kojom se predviđalo da će se pitanja u vezi s nadležnošću i načinom rada skupštine elektora nacionalnih manjina regulisati podzakonskim aktom saveznog organa nadležnog za pitanja manjina. Tadašnje Savezno ministarstvo nacionalnih i etničkih zajednica donelo je Pravilnik o načinu rada Skupštine elektora za izbor nacionalnih saveta nacionalnih manjina i na osnovu tog pravnog akta s jednokratnim dejstvom registrovano je petnaest nacionalnih saveta. U avgustu 2009. godine usvojen je Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina, kojim se uređuju pitanja nadležnosti nacionalnih saveta nacionalnih manjina u oblasti kulture, obrazovanja, obaveštavanja i službene upotrebe jezika i pisma, kao i postupak izbora nacionalnih saveta i njihovo finansiranje.



Materija zaštite manjinskih prava na republičkom nivou uređena je i relevantnim propisima Republike Srbije u raznim oblastima života – Zakonom o osnovnoj školi, Zakonom o srednjoj školi, Zakonom o višoj školi, Zakonom o univerzitetu (uređena su pitanja školovanja na jezicima nacionalnih manjina), Zakonom o lokalnoj samoupravi (uređeno je osnivanje saveta za međunacionalne odnose u nacionalno-mešovitim opštinama), Krivičnim zakonom (kao krivično delo je sankcionisana povreda ravnopravnosti građana i povreda ravnopravnosti upotrebe jezika i pisma), Zakonom o službenoj upotrebi jezika i pisma, Zakonom o pečatu državnih i drugih organa, Zakonom o izboru narodnih poslanika (uređena je službena upotreba jezika i pisma nacionalnih manjina), Zakonom o državnim praznicima u Republici Srbiji (utvrđeno je pravo zaposlenih da ne rade u određene dane verskih praznika), Zakonom o radiodifuziji (regulisano je izdavanje dozvola za emitovanje, suzbijanje govora mržnje) itd.

Radi konkretizacije ostvarivanja prava na učešće u vlasti i upravi, bilo bi potrebno doneti akcione planove za povećanje učešća pripadnika nacionalnih manjina u organima državne uprave, kojima će se u skladu sa ustavnim principom jednakosti građana predvideti mere za unapređenje takvog učešća i dinamika njihovog preduzimanja.

5. Diskriminacija interno raseljenih lica

Analiza pravnog položaja interno raseljenih lica u pojedinim oblastima, a naročito u oblasti pristupa ličnim dokumentima, obrazovanja, zapošljavanja, socijalne zaštite, pristupa imovini i pristupa pravdi, nedvosmisleno pokazuje da ovim licima nije omogućeno da uživaju prava pod jednakim uslovima kao i drugi građani zemlje, što interno raseljena lica čini jednom od najviše diskriminiranih grupa državljana Srbije. Među ovim licima, kao posebno ugrožene kategorije, izdvajaju se lica romske nacionalnosti te deca, žene, stari i osobe sa invaliditetom.

5.1. Pravni položaj interno raseljenih lica

U toku i posle oružanih sukoba 1999. godine, veliki broj interno raseljenih lica izbegao je s područja Kosova i Metohije na područje Srbije i Crne Gore. Njihov pravni položaj, posebno nemogućnost uživanja pojedinih prava, odaje da se radi o veoma ugroženim kategorijama lica. Međutim, za razliku od Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama Državne Zajednice Srbija i Crna Gora, iz 2003. godine, Ustav Srbije koji je usvojen 2006. godine ne pominje kategoriju prinudno, odnosno interno raseljenih lica.



Zbog brojnosti ove grupe lica, kao i zbog potrebe da se pravno regulišu posebni aspekti njihovog pravnog položaja, bilo bi opravdano u budućnosti insistirati na odredbama ustavnog karaktera koje bi identifikovale interno raseljena lica kao korisnike posebnih ustavnih jemstava. Pošto ove izričite ustavne odredbe ne postoje, posebnu zaštitu interno raseljenih lica moguće je izvesti iz drugih Ustavom zajamčenih prava koja, u skladu sa ustavnim principom zabrane diskriminacije na osnovu ličnih svojstava, pripadaju svim pojedincima koji se nalaze pod jurisdikcijom države Srbije, pa tako i onima koji imaju položaj prinudno raseljenih lica. Uz ova pravila ustavnog karaktera, na položaj prinudno-raseljenih lica primenjuju se i pravila posebnih zakona u pojedinim sektorima pravnog regulisanja, na primer zakoni u oblasti prava na lične dokumente, prava na zdravstvenu i socijalnu zaštitu, obrazovanje, zapošljavanje, prava iz penzijskog osiguranja i sl. Međutim, ovi posebni zakoni u velikoj meri pate od nedostataka upravo u pogledu ostvarivanja principa zabrane diskriminacije.

5.2. Problemi s ličnim dokumentima

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

Pravni režim izdavanja ličnih dokumenata sadržan je u brojnim zakonskim i podzakonskim tekstovima a pre svega u Zakonu o matičnim knjigama i Uputstvu o vođenju matičnih knjiga, Zakonu o jedinstvenom matičnom broju građana, Zakonu o prebivalištu i boravištu građana, Zakonu o ličnoj karti, Zakonu o državljanstvu, Zakonu o opštem upravnom postupku i dr. I pored brojnih zakonskih tekstova koji se odnose na lična dokumenta, neophodno je istaći da znatan broj interno raseljenih lica devet godina nakon prinudnog raseljenja i dalje živi bez ličnih dokumenata. Ova „pravnonevidljiva“ lica ne mogu da ostvare svoja prava, pre svega pravo na priznavanje njihovog pravnog subjektiviteta bez donošenja novih zakonskih pravila koja bi im omogućila da na jednostavan i efikasan način dođu do ličnih dokumenata. Posebni problemi s kojima se interno raseljena lica suočavaju u ostvarivanju prava na lične dokumente mogli bi se sumirati na sledeći način.

5.2.1. Pravno nepriznate isprave i izgubljene ili uništene matične knjige

UNMIK je na teritoriji Kosova i Metohije 1999. godine uspostavio privremenu međunarodnu upravu, zbog čega je došlo do izmeštanja brojnih evidencija o ličnom statusu građana na teritoriju centralne



i južne Srbije (matične evidencije, katastar, evidencija fondova PIO, evidencije MUP-a i sl.). Vođenje matičnih knjiga povereno je gradskim upravama Niš i Kragujevac, kao i opštinskim upravama Kraljevo, Kruševac, Leskovac, Jagodina i Vranje, i to svakoj od njih za pojedine opštine s Kosova i Metohije.

U nekim slučajevima evidencija o interno raseljenim licima i dalje je funkcionalna na teritoriji Kosova i Metohije. Međutim, izvode iz matičnih knjiga i drugih evidencija koje vode i izdaju kosovske vlasti, odnosno UNMIK, organi javne vlasti u Srbiji ne priznaju kao pravnovaljane isprave. To znači da su interno raseljena lica u potpunosti upućena na postupak izdavanja ličnih dokumenata pred nadležnim organima na teritoriji centralne i južne Srbije.

Osim toga, u brojnim slučajevima matične knjige za neke opštine sa Kosova i Metohije su tokom 1999. godine uništene ili su nestale, što licima sa ovih teritorija otežava pristup dokumentima. Naime, pre podnošenja zahteva za izdavanje ostalih dokumenata, oni moraju da sprovedu postupak obnove upisa u matične knjige, pri čemu se suočavaju s mnogim problemima, a najvažniji problem predstavlja dokazivanje prvobitnog upisa, prvenstveno zato što nadležni organi zahtevaju podnošenje originalnih starih dokumenata koje retko ko od interno raseljenih lica poseduje.

5.2.2. Problem upisa lica koja nikada nisu bila upisana u matične knjige

Veliki broj interno raseljenih lica, najčešće romske nacionalnosti, nikada nije bio upisan u matične knjige na teritoriji na kojoj je prebivao pre preseljenja. U ovim slučajevima je licima koja zahtevaju upis sasvim nemoguće da pribave dokaze koji su potrebni za upis u matične knjige rođenih prema opštim zakonskim pravilima. Takođe, ni organi javne vlasti po pravilu nisu spremni da se upuste u pribavljanje dokaza. Kao naročito komplikovan slučaj ove vrste ističe se upis činjenice rođenja deteta lica koja nikada nisu upisana u matične knjige nakon njihovog preseljenja s teritorije Kosova i Metohije.⁹⁰

5.2.3. Troškovi postupka

U pogledu visine taksi za postupanje po zahtevu za izdavanje ličnih dokumenata, na prvom mestu treba istaći da su 2005. godine usvojene izmene Zakona o republičkim administrativnim taksama, prema kojima su takse za zahteve za izdavanje izvoda iz matičnih knjiga interno raseljenih lica umanjene za 70% u odnosu na visinu takse koju plaćaju ostali građani. Međutim, u postupcima po zahtevima za izdavanje drugih ličnih dokumenata, često se naplaćuju i opštinske takse, za koje do sada nema podataka da su na sličan način umanjene. Takođe, za razliku od izbeglica, koje su oslobođene plaćanja taksi za overu punomoćja radi pribavljanja dokumenata ili vođenja postupka naknadnog upisa, interno raseljenim licima ova pravna privilegija nije obezbeđena, što upućuje na neopravdano razlikovanje odnosno diskriminaciju ove grupe lica.

90 Vidi tipične slučajeve ove vrste u publikaciji „Pravnonevidljiva lica u sedam slika“, PRAXIS, Beograd, 2008.



5.2.4. Problemi sa određivanjem JMBG i prebivališta odnosno boravišta

Posebna grupa pravnih problema s kojima se suočavaju interno raseljena lica odnosi se na određivanje jedinstvenog matičnog broja građana (JMBG), kao i njihovog prebivališta, odnosno boravišta. Prema važećim propisima, JMBG se određuje licu prema mestu njegovog prebivališta odnosno boravišta. Međutim, interno raseljena lica veoma često nisu u stanju da zadovolje dodatne zakonske uslove u pogledu prijave prebivališta, odnosno boravišta. Najveći broj ovih lica, pre svega, nema pravo svojine na nepokretnostima van Kosova i Metohije pa ni mogućnost da za njih veže prijavu prebivališta. Ona interno raseljena lica koja stanuju u iznajmljenim stanovima ili kućama često se suočavaju s problemom da vlasnici tih nepokretnosti ne žele da ih prijave kao zakupce kako bi izbegli eventualne poreske obaveze prema državi. Najzad, veći broj interno raseljenih lica živi u naseljima koja nisu pravno priznata (karton-naselja i sl.), te zbog toga nadležni organi odbijaju da prime prijavu prebivališta koja se vezuje za ta naselja.

5.3. Zdravstvena zaštita

Zbog prinudnog preseljenja i ostalih nedaća koje su preživela, interno raseljena lica su veoma često zdravstveno ugroženija od drugih građana. To posebno važi za decu, osobe sa invaliditetom, stare te za interno raseljena lica koja žive u nemaštini i neodgovarajućim zdravstvenim uslovima. Sva ova lica imaju pravo na adekvatnu i pristupačnu zdravstvenu zaštitu.

Ovo pravo garantuju im propisi Republike Srbije, a naročito Zakon o zdravstvenoj zaštiti i Zakon o zdravstvenom osiguranju, zajedno s većim brojem podzakonskih propisa u oblasti ostvarivanja zdravstvene zaštite i prava iz zdravstvenog osiguranja te ostvarivanja zdravstvene zaštite pojedinih kategorija lica (žena, predškolske dece, školske dece i studenata). Problemi, međutim, s kojima se u ostvarivanju prava suočavaju interno raseljena lica veoma su brojni i svode se na sledeću listu.

5.3.1. Problemi vezani za zdravstvenu potvrdu

Interno raseljena lica imaju pravo da zahtevaju dobijanje zdravstvenih usluga na osnovu zdravstvene potvrde. Neka od zakonom priznatih prava u oblasti zdravstvene zaštite predstavljaju odgovarajuću pravnu reakciju na socijalni položaj interno raseljenih lica. Tako su, na primer, ova lica oslobođena obaveze plaćanja participacije za zdravstvene usluge i lekove.

Zdravstvenu potvrdu, na osnovu legitimacije interno raseljenog lica, izdaje opštinski Centar za socijalni rad. Prvi problem sa izdavanjem zdravstvene potvrde tiče se jedne kategorije interno raseljenih lica, a to su oni koji su u toku oružanih sukoba na Kosovu i Metohiji našli utočište u drugim zemljama i koji su se na osnovu odluke organa tih zemalja ili po sopstvenoj želji nakon 2000. godine vratili da žive u Srbiji. Praksa nadležnih organa u Srbiji jeste da se ovoj kategoriji lica uskraćuje izdavanje legitimacije



interno raseljenog lica a samim tim i pravo na pristup uslugama zdravstvene zaštite.

Uz to, prema propisima, period važenja zdravstvene potvrde za interno raseljena lica je svega tri meseca, a nakon proteka ovog perioda može se zahtevati produženje roka važenja. Ovaj period važenja je duplo kraći od perioda važenja zdravstvene knjižice drugih građana Srbije. Na ovaj način se interno raseljena lica diskriminišu, odnosno neopravdano stavljaju u gori položaj u odnosu na ostale građane.

5.3.2. Neadekvatna medicinska evidencija

Lokalni zdravstveni centri po pravilu ne registruju sistematski interno raseljena lica. Mnoga od ovih lica nemaju otvorene zdravstvene kartone, a često i ne znaju kom zdravstvenom centru bi trebalo da se obrate. Ovakva diskriminatorna praksa onemogućava redovnu, preventivnu zdravstvenu kontrolu i negu, posebno ugroženih kategorija interno raseljenih lica. Čini se da je situacija naročito alarmantna zbog nepostojanja primarne zdravstvene zaštite dece i žena interno raseljenih lica romske nacionalnosti. Posebnu pažnju treba obratiti na zdravstvenu zaštitu osoba koje nemaju prebivalište ili boravište, o čemu je bilo više reči u poglavlju koje se bavi diskriminacijom prema pripadnicima romske nacionalne manjine.

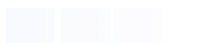
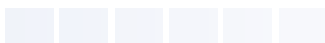
5.3.3. Neodgovarajući nivo zdravstvene zaštite u centrima u kojima interno raseljena lica žive u većem broju

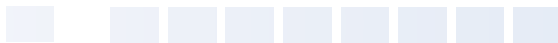
Dva su posebna aspekta ovog problema. S jedne strane, sistem zdravstvene zaštite nije adekvatno reagovao na povećanu potrebu za uslugama zdravstvene zaštite u onim centrima u kojima su interno-raseljena lica našla svoje novo prebivalište ili boravište. U tom smislu se može konstatovati da kapaciteti lokalnih zdravstvenih centara i broj medicinskog osoblja zaposlenog u njima i dalje ne zadovoljavaju potrebe lokalnog stanovništva. U mnogim od ovih sredina se čak može konstatovati i sniženi nivo zdravstvenih usluga po glavi stanovnika.

S druge strane, sniženi nivo pružanja zdravstvenih usluga odražava se i na umanjeње državnih izdataka za usluge zdravstvene zaštite, što dovodi do diskriminatornog, odnosno neravnopravnog tretmana građana koji žive u različitim krajevima zemlje. Država izdvaja manje sredstava po glavi stanovnika za zdravstvenu zaštitu u centrima s brojnog populacijom interno raseljenih lica, što povratno dovodi do diskriminacije celokupnog stanovništva ovih lokalnih sredina u pogledu nivoa pružanja zdravstvenih usluga.

5.4. Obrazovanje

Deca koja su interno raseljena uživaju jednakost s drugom decom u pogledu pristupa obrazovnim ustanovama i drugih prava u oblasti obrazovanja. Nakon prinudnog iseljenja 1999. godine, veliki broj





interno raseljene dece nastavio je obrazovanje u školama na teritoriji van Kosova i Metohije. Do 2002. godine većina interno raseljene dece upisala se u državne škole. Podaci pokazuju da je uspeh ostvaren i u pogledu dece koja žive u kolektivnim centrima i da odstupanje od nacionalnog proseka u pohađanju nastave ove grupe interno raseljenih lica iznosi svega 5%.

Pravo na pristup obrazovnim ustanovama i druga prava u oblasti obrazovanja uređeni su prvenstveno Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakonom o osnovnoj školi, Zakonom o srednjoj školi i Zakonom o visokom obrazovanju, kao i posebnim propisima vezanim za stručno osposobljavanje, dokvalifikaciju i prekvalifikaciju. Iako je najveći problem u vezi sa obrazovanjem interno raseljene dece pozitivno rešen upisom pretežnog broja njih u državne škole, čini se da je potrebno ukazati i na druge probleme koji se u ovoj oblasti redovno primećuju.

5.4.1. Problem pristupa osnovnim ličnim dokumentima u vezi sa obrazovnim procesom

Većina osnovnih škola u Srbiji spremna je da upiše interno raseljenu decu iako roditelji nemaju svu potrebnu dokumentaciju. Od roditelja ove dece uglavnom se zahteva da podnesu potvrdu da su pred nadležnim organom vlasti pokrenuli postupak za izdavanje ličnih dokumenata. I pored ove pozitivne prakse, u nekim sredinama se primećivalo odbijanje školskih vlasti da upišu decu kojoj roditelji nisu obezbedili lična dokumenta.

Sa ovim problemom su se često susretala deca koja pripadaju zajednicama Roma, Aškalija i Egipćana. Zbog toga je Ministarstvo prosvete u martu 2007. godine usvojilo mere afirmativne akcije čiji je cilj bio da se omogući upis romske dece u osnovne škole i bez ličnih dokumenata. U nekim slučajevima Ministarstvo prosvete je, na zahtev školskih vlasti, samo izdavalo privremeni matični broj deci kako bi im omogućilo upis.

5.4.2. Problem priznavanja školskih uverenja i diploma

Poseban problem interno raseljenim učenicima i studentima predstavlja gotovo potpuno onemogućen postupak priznavanja školskih uverenja, odnosno diploma o stečenoj školskoj spremi u slučajevima kada su ova dokumenta izgubljena, uništena ili se nalaze kod školskih i drugih kosovskih vlasti. Pre svega, u mnogim slučajevima vlasti na teritoriji Kosova i Metohije uopšte ne raspolažu dokumentacijom o završenoj školi, odnosno stečenoj stručnoj spremi, bilo zbog toga što je ova dokumentacija izgubljena ili uništena bilo zato što je potpuno nesređena.

Čak i ako interno raseljen učenik ili student dođe do saznanja da je u konkretnom slučaju moguće doći do traženog uverenja, on je primoran da sam, preko privatnih kontakata dođe do prepisa dokumenta. U tom smislu on se ne može osloniti na neki pravno uređen put dobijanja prepisa uverenja i diploma, jer vlasti u Srbiji ne priznaju nadležnosti kosovskih obrazovnih institucija. Uz to, postupak po zahtevu pred kosovskim institucijama traje neprimereno dugo.



5.5. Zapošljavanje i radni odnosi

Oblast zapošljavanja i radnih odnosa predstavlja jednu od oblasti života interno raseljenih lica u kojima se ona suočavaju s većim brojem problema. Procene govore da pretežni deo ove populacije nema stalni izvor prihoda.⁹¹ Najčešće su angažovani na privremenim ili povremenim poslovima, a poslodavci ih redovno ne prijavljuju kao zaposlene i ne pokrivaju im izdatke za zdravstveno i socijalno osiguranje.

U pogledu korišćenja prava sadržanih u zakonskim propisima iz ove oblasti, kao što su Zakon o radu i Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, kao i u važnim podzakonskim tekstovima, kao što je Pravilnik o radnoj knjižici, takođe se vidi problem faktičke ili pravne nemogućnosti njihovog ostvarivanja i zaštite.

Dve su grupe problema interno raseljenih lica naročito vidljive u oblasti radnih odnosa. Prva grupa problema je vezana za već objašnjene probleme u vezi s ličnim dokumentima. Tako interno raseljena lica kojima nedostaju radna knjižica i drugi dokumenti iz radnog odnosa ne mogu da računaju da će im se prethodni radni staž uračunati u vreme koje su proveli na radu nakon preseljenja. Takođe, interno-raseljena lica koja nemaju dokaze o stečenoj školskoj, odnosno stručnoj spremi prinuđena su da prihvate sve poslove koji im se nude a često i da rade kao nekvalifikovani radnici.

Druga grupa problema vezuje se za interno raseljena lica koja su pre preseljenja bila u radnom odnosu na teritoriji Kosova i Metohije. Njihov radnopravni status je prilično nejasan. S jedne strane, ova lica primaju privremenu novčanu naknadu preko Nacionalne službe za zapošljavanje. Pravni osnov za isplatu ovih naknada predstavlja Zaključak Vlade Republike Srbije, što bi moralo da se dodatno pravno reguliše.

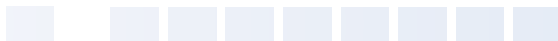
S druge strane, Zaključkom Vlade je predviđeno da će ova lica izgubiti pravo na naknadu ako zasnuju radni odnos na teritoriji Srbije. Međutim, ova interno raseljena lica se istovremeno tretiraju i kao lica u radnom odnosu te zbog toga nemaju pravo da konkurišu za programe Nacionalne službe za zapošljavanje koji su namenjeni nezaposlenima.

5.5.1. Problemi s radnom knjižicom i drugim dokumentima

Da bi ostvario prava iz radnog odnosa, zaposleni mora posedovati radnu knjižicu i druge dokumente, na primer obrazac M-4 ili diplomu o završenoj školi. Interno raseljena lica uglavnom nemaju ove dokumente. Najčešće je reč o tome da su ova dokumenta uništena ili izgubljena. U nekim slučajevima dokumenta su i dalje dostupna, ali na teritoriji Kosova i Metohije.

91 Navedeno prema: Analiza situacije interno raseljenih lica s Kosova u Srbiji: zakon i praksa, PRAXIS, Beograd, 2007.





U tom slučaju interno raseljena lica lično se obraćaju kosovskim vlastima sa zahtevom da im se dostave tražena dokumenta. Međutim, državni organi Srbije ne priznaju dokumenta s pečatom UNMIK-a ili kosovskih organa vlasti te su tako interno raseljena lica upućena na dokazivanje činjenica sadržanih u ovim dokumentima u postupku pred izmeštenim sudom. Ovi sudski postupci po pravilu dugo traju, a njihov ishod je, zbog različitog postupanja sudova, uvek neizvestan.

Ako radna knjižica i drugi dokumenti u vezi s radnim odnosom nisu dostupni ni na teritoriji Kosova i Metohije, ili ako je reč o interno raseljenim licima koja nisu bila zaposlena pre preseljenja, ta lica su prinuđena da pokrenu postupak izdavanja nove radne knjižice. U skladu s Pravilnikom o radnim knjižicama, lice podnosi zahtev za izdavanje radne knjižice u mestu svog prebivališta ili mestu zaposlenja.

Problem sa izdavanjem nove radne knjižice pogađa uglavnom interno raseljena lica koja i dalje imaju prijavljeno prebivalište na teritoriji Kosova i Metohije. Ova lica ne mogu da zahtevaju radnu knjižicu na području prebivališta zbog toga što su na tom području organi Republike Srbije izgubili svoju nadležnost. S druge strane, ona ne mogu da zatraže izdavanje radne knjižice ni prema mestu zaposlenja jer i nisu zaposlena lica.

Ovaj faktički problem se u nekim slučajevima rešava tako što nadležni državni organi izdaju radnu knjižicu na osnovu izjave poslodavca da se interno raseljeno lice nalazi u postupku zasnivanja radnog odnosa. Međutim, u drugim slučajevima, organi vlasti postupaju restriktivno i ne prihvataju ovaj olakšani put dolaženja do radne knjižice. Neujednačena praksa organa javne vlasti tako stavlja neka interno raseljena lica u neravnopravan položaj u odnosu na druga lica, što se može pravno kvalifikovati kao diskriminatorno postupanje.

5.5.2. Problemi vezani za registrovanje pri Nacionalnoj službi zapošljavanja

Posедovanje radne knjižice je uslov za registrovanje u Nacionalnoj službi za zapošljavanje i ostvarivanje prava na naknadu za slučaj nezaposlenosti. Uz radnu knjižicu potrebno je podneti i diplomu o stečenoj školskoj spremi, a u slučaju interno raseljenih lica i legitimaciju kojom dokazuju svoj status. Ako nekih od ovih dokumenata nema, interno raseljeno lice neće moći da se registruje.

Međutim, u nekim slučajevima filijale Nacionalne službe za zapošljavanje umesto diplome prihvataju overene izjave dva svedoka o stečenoj školskoj spremi interno raseljenih lica. Kako se ne radi o ujednačenoj i pravno dozvoljenoj praksi postupanja, i u ovom slučaju vidljiva je diskriminacija prema različitim grupama interno raseljenih lica.





5.6. Socijalna zaštita

Socijalna zaštita pruža se građanima koji se nađu u „stanju socijalne potrebe“, odnosno onima koji ne mogu da zadovolje osnovne životne potrebe na način koji je u skladu s načelima humanosti i ljudskog dostojanstva. Po sebi se razume da interno raseljena lica predstavljaju kategoriju građana koja se nalazi u stanju socijalne potrebe. Radi se o licima koja su u najvećem broju osiromašena, koja su nakon preseljenja ostala bez imovine i zaposlenja i koja po pravilu žive na donjoj granici podnošljivog životnog standarda. Neka od ovih lica smeštena su u kolektivne centre, odnosno žive u nelegalnim naseljima, sa minimumom osnovnih uslova za život.

Prema Zakonu o socijalnoj zaštiti, socijalno ugroženim licima obezbeđuju se brojna prava, među kojima su i prava na materijalno obezbeđenje, dodatak za pomoć i negu drugog lica, pomoć za osposobljavanje za rad, pomoć u kući, dnevni boravak, privremeni smeštaj u prihvatilištu, ustanovi ili u drugoj porodici i usluge socijalnog rada. Osim ovih prava, interno raseljenim licima je nakon preseljenja 1999. godine obezbeđen i smeštaj u kolektivnim centrima stanovanja. U vezi s tim treba sačiniti listu problema sa kojima se ova grupa lica suočava u ostvarivanju prava na socijalnu zaštitu.

5.6.1. Problemi s ličnim dokumentima

Ostvarivanje prava na socijalnu zaštitu tesno je povezano s posedovanjem potrebne dokumentacije. Otuda se otežan ili onemogućen pristup ličnim dokumentima javlja kao osnovni uzrok problema u sferi socijalne sigurnosti za raseljeničku populaciju. Primera radi, ostvarivanje prava na naknadu za materijalno obezbeđenje uslovljeno je posedovanjem raznih dokumenata, u nekim slučajevima se radi o čak 18 dokumenata, koja interno raseljena lica veoma često, posebno ako su romske nacionalnosti, ne mogu da pribave.

I ako pribave sva neophodna dokumenta i dobiju pozitivna rešenja o dodeljivanju socijalne pomoći, ta rešenja se po slovu zakona preispituju svakih šest meseci do godinu dana, u zavisnosti od oblika pomoći, a u tu svrhu je opet neophodno podneti originale ili overene kopije dokumenata koji ne smeju da budu stariji od šest meseci. Na ovaj način se položaj interno raseljenih lica koja pod najtežim uslovima ponekad uspeju da dođu do ličnih dokumenata, dodatno komplikuje u pogledu ostvarivanja prava na kontinuiranu socijalnu zaštitu.

Najzad, poseban problem u ovoj oblasti nastaje usled rigidnog stava centara za socijalni rad u vezi s dokazima o prebivalištu i boravištu. Naime, značajan broj interno raseljenih lica nema prebivalište na teritoriji centara za socijalni rad pred kojima pokušavaju da ostvare svoja prava. U tim slučajevima centri za socijalni rad odbijaju da postupaju ako im interno raseljena lica podnesu samo potvrdu o boravku na njihovoj teritoriji i oglašavaju se mesno nenadležnim, ostavljajući tako podnosiocima zahteva bez mogućnosti da ostvare prava koja bi inače mogli da uživaju.



5.6.2. Problemi sa smeštajem

Prema podacima UNHCR-a i Komesarijata za izbeglice, u Srbiji trenutno postoji 59 priznatih i registrovanih kolektivnih centara, u kojima žive 4392 interno raseljena lica s Kosova i Metohije. Vlasti Republike Srbije su usvojile plan gašenja kolektivnih centara i postepeno ga sprovode. Međutim, programi finansijske i materijalne pomoći stanovnicima ovih centara su se doskoro nudili samo izbeglicama iz Bosne i Hrvatske, a ne i raseljenima s Kosova i Metohije. Njima su vlasti nudile samo premeštaj u druge kolektivne centre, obično veoma udaljene od trenutnih mesta stanovanja. Interno raseljena lica su po pravilu ove ponude odbijala, nastavljajući život u strahu i neizvesnosti od novog prinudnog preseljenja.

Uslovi smeštaja u kolektivnim centrima su po pravilu loši, pre svega u pogledu higijene, a potom i zbog prenatrpanosti odnosno nedostatka životnog prostora. Dešava se da je višočlana porodica smeštena u jednoj prostoriji od petnaestak kvadrata. Kolektivni centri imaju osnovnu infrastrukturu, poput kuhinja, tekuće vode, kupatila, grejanja i sl., ali je ona po pravilu lošeg kvaliteta. Mnogi objekti koji se koriste za smeštaj interno raseljenih lica zapravo su stare trošne zgrade kojima je neophodna rekonstrukcija.

U ovako lošim uslovima stanovanja, smešteni su po pravilu najteži ekonomski i socijalni slučajevi, uglavnom nezaposleni, stariji ljudi, deca s jednim roditeljom, bolesni i oni koji su nesposobni da se sami brinu o sebi. Mladi ljudi se u takvim uslovima teško odlučuju da zasnuju porodicu, zbog loših uslova stanovanja, nepostojanja privatnosti itd.

5.6.3. Nepriznata naselja

Određeni broj interno raseljenih lica živi u nepriznatim kolektivnim centrima ili barakama firmi u kojima su nekada radili. Komesarijat za izbeglice ne priznaje nikakve obaveze prema ovom vidu smeštaja, pa se interno raseljena lica sama snalaze za plaćanje komunalnih usluga, drugih troškova stanovanja i ishrane. Dešava se da zbog teške materijalne situacije nisu u stanju da plate račune za struju ili vodu pa žive u stanju velike nemaštine.

Zato se interno raseljeni Romi, Aškalijske i Egipćani izdvajaju kao posebno ugrožena kategorija stanovništva. Prema raspoloživim podacima, oni žive u preko 150 naselja a većina tih naselja je nepriznata odnosno nelegalna. Ova naselja se veoma često nalaze na deponijama smeća ili u njihovoj okolini, ispod mostova ili na poljanama.

5.7. Prava iz penzijskog osiguranja

Pravo na penziju odnosno pravo na redovna primanja po osnovu rešenja o ostvarivanju prava iz penzijskog osiguranja predstavlja jedan od osnovnih i neophodnih uslova za obezbeđivanje životnog standarda starih



lica, ali i onih lica koja zbog invalidnosti ili iz drugih razloga nisu u mogućnosti da rade. Među interno-raseljenim licima veliki je broj onih koji svoju životnu egzistenciju vezuju za redovno primanje penzije. Nažalost, i u ovoj oblasti interno raseljena lica se često susreću s gotovo nepremostivim preprekama.

Ova prava garantovana su na opšti način Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju. Prava pojedinih kategorija osiguranika definisana su i Zakonom o boračkoj i invalidskoj zaštiti. Najzad, da bi se prevazišao problem u vezi s neuplaćenim doprinosima za penzijsko osiguranje, do koga je došlo uglavnom u toku devedesetih godina prošlog veka, 2005. godine donet je Zakon o uplatama doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje za pojedine kategorije osiguranika. U svetlu ovih pravnih režima, posebni problemi s kojima su suočena interno raseljena lica svode se na listu koja sledi.

5.7.1. Nemogućnost dokazivanja radnog staža

Među interno raseljenim licima mogu se izdvojiti dve posebne kategorije korisnika prava iz penzijskog osiguranja. Interno raseljena lica koja su pravo na penziju ostvarila u periodu pre 1999. godine i koja su blagovremeno obavestila Republički fond za penzijsko i invalidsko osiguranje Republike Srbije o promeni prebivališta nemaju gotovo nikakav problem s redovnim primanjem iznosa na ime penzijskog osiguranja.

Međutim, interno raseljena lica koja su pravo na penziju ostvarila nakon preseljenja 1999. godine suočavaju se, na prvom mestu, sa problemom dokazivanja dužine svog radnog staža i kvalifikacija, kao i ispunjenosti obaveze plaćanja doprinosa za penzijsko osiguranje. Ove činjenice po pravilu su upisane u radne knjižice i druga dokumenta, među kojima je posebno važan tzv. obrazac M-4 koji sadrži podatke o uplaćenim doprinosima.

U većem broju slučajeva interno raseljena lica su svoje radne knjižice i druge dokumente ostavila u domovima iz kojih su se iselila, ili su ih izgubila u toku preseljenja, ili su ova dokumenta uništena i sl. Jedan broj interno raseljenih lica ima radne knjižice, ali se često ispostavlja da su ova dokumenta neažurna, odnosno da su bila nepotpuno vođena još u vreme kada su ta lica živela na teritoriji Kosova i Metohije. Najzad, često se dešava da preduzeća u kojima su interno raseljena lica bila zaposlena pre preseljenja, nemaju mogućnosti da im obezbede potrebna dokumenta jer su i njima samima arhive neažurne, nedostupne ili uništene.

Nemogućnost pribavljanja originalnih dokumenata odnosno nemogućnost njihovog pribavljanja s teritorije na kojoj su ranije živeli, u praksi dovodi do toga da se interno raseljenim licima ne priznaju prava iz penzijskog osiguranja, odnosno da im se visina novčanih naknada neopravdano umanjuje.



5.7.2. Propusti poslodavaca u vezi sa uplatom doprinosa za zaposlene

Veći broj interno raseljenih lica suočava se s teškoćama u ostvarivanju prava iz penzijskog osiguranja zbog toga što njihovi bivši poslodavci s teritorije Kosova i Metohije nisu redovno izmirivali obaveze plaćanja doprinosa penzijskim fondovima. Istina, država Srbija je donošenjem Zakona o povezivanju radnog staža u toku 2005. godine, odnosno Zakona o uplatama doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje za pojedine kategorije osiguranika, kako glasi pun naziv ovog zakonskog teksta, preuzela na sebe obaveze koje su teretile nesavesne poslodavce koji nisu uplaćivali obavezne doprinose za svoje zaposlene u periodu od 1991. do 2003. godine.

Međutim, ne postoji evidencija o tome da su na osnovu odredaba ovog zakona interno raseljena lica uspjela da ostvare pravo na penziju ili da povećaju iznos penzije na koju su ostvarila pravo. U slučajevima u kojima je interno raseljenim licima visina penzije utvrđena u privremenim rešenjima, nema podataka o tome da je neko od tih lica uspjelo da dođe do konačnog rešenja i do veće penzije na temelju Zakona o povezivanju radnog staža. Zaštitu prava ovih lica po pravilu nije bilo moguće ostvariti ni pred nadležnim sudom. U ovakvim slučajevima uglavnom je nadležan okružni sud izmešten s teritorije Kosova i Metohije. U praksi se pokazalo da ovi sudovi tek sporadično zakazuju i održavaju ročišta, što uzrokuje beskrajno trajanje postupaka, odnosno praktičnu nemogućnost zaštite prava.

5.7.3. Problemi s funkcionisanjem državne administracije

Evidencija fondova za penzijsko i invalidsko osiguranje izmeštena je 1999. godine s teritorije Kosova i Metohije i nalazi se pri RFPIO. Ova evidencija o korisnicima je uglavnom nepotpuna. U takvoj situaciji moglo bi se očekivati da će nadležni organi sami pokušati da olakšaju ostvarivanje prava interno-raseljenih lica u oblasti penzijskog osiguranja, ali se čini da su oni propustili da to učine.

Naime, kao prvo, sami organi vlasti u Srbiji nisu spremni da po službenoj dužnosti pribavljaju nedostajuća dokumenta kako bi upotpunili sopstvene evidencije. Komunikacija s kosovskim organima vlasti je potpuno obustavljena. Ne postoji nijedan mehanizam razmene dokumentacije između ovih organa.

Drugo, RFPIO se i dalje drži veoma rigidnog stava o neophodnosti podnošenja originalnih i potpunih dokaza o radnom stažu i drugim činjenicama od kojih zavisi ostvarivanje prava osiguranika. RFPIO ne prihvata kao pravnovaljane dokaze dokumenata koja po zahtevu interno raseljenih lica izdaju kosovske vlasti. Čini se da je u tom smislu jedan od najvećih praktičnih problema u postupku ostvarivanja prava na penziju nepriznavanje tzv. obrasca M-4 sa UNMIK-ovim pečatom. Ovaj dokument, naime, sadrži podatke o uplaćenim doprinosima za korisnika penzijskog osiguranja a izdaje ga Kosovska penzijska administracija.



Imajući u vidu baš ovaj problem, Ministarstvo za rad i socijalnu politiku usvojilo je preporuku kojom se od RFPIO zahteva fleksibilniji pristup u pogledu obavezne dokumentacije za ostvarivanje prava na penziju. Ministarstvo je takođe predložilo i prihvatanje alternativnih dokaza o zaposlenju u postupku ostvarivanja prava iz penzijskog osiguranja, ali ne postoji evidencija o tome da se ova preporuka poštuje.

5.8. Imovinska prava

Pravo na nesmetano uživanje imovine uobičajeno se svrstava u red osnovnih ljudskih prava. Kada je reč o položaju interno raseljenih lica, uživanje i zaštita imovinskih prava povezani su s većim brojem pravnih i faktičkih problema koji opterećuju ovu populaciju. Od problema nemogućnosti fizičkog prilaska nepokretnostima na teritoriji Kosova i Metohije i uzurpacije nepokretnosti, preko slučajeva oduzetih prava na osnovu falsifikovanih dokaza o vlasništvu, do neefikasnog i nepristupačnog pravosuđa i nesaradnje između organa Srbije i organa vlasti na teritoriji Kosova i Metohije, sve upućuje na to da su interno raseljena lica gotovo onemogućena u ostvarivanju svojih imovinskih prava. U daljem tekstu će biti sačinjena ekstenzivna lista ovih problema.

5.8.1. Problemi s katastrima odnosno sa evidencijom nepokretnosti

Bez ažurne zemljišnoknjižne evidencije, teško je i zamisliti efikasan pravni režim uživanja i zaštite prava na nepokretnostima. Evidencija nepokretnosti na teritoriji Kosova i Metohije je i pre 1999. godine bila manjkava, često nepotpuna, neprecizna i neažurna. Zemljišnoknjižna evidencija Kosova i Metohije izneta je nakon sukoba iz 1999. godine. Izvodi iz ove evidencije se danas dobijaju u Kruševcu, i to prema faktičkom stanju iz 1999. godine. Nijedna promena nastala posle te godine nije uneta u ovu evidenciju, što dovodi do toga da se izvodi iz evidencije nepokretnosti koje su izdale vlasti na Kosovu u potpunosti razlikuju od izvoda izdatih u Kruševcu.

5.8.2. Problemi sa zauzetom imovinom

Nepokretnosti koje pripadaju interno raseljenim licima, najčešće kuće i stanovi, u velikom broju slučajeva koriste pripadnici KFOR-a, bez jasno definisane prakse u vezi s plaćanjem na ime korišćenja nepokretne imovine. Ne sporeći pravo na nesmetano korišćenje i uživanje imovine, ukazujemo na to da o ovome još uvek nije zauzet jedinstven stav (imajući u vidu praksu nacionalnih zakonodavstava međunarodnih snaga kojima su se vlasnici obračali, kao i stav Evropskog suda za ljudska prava koji se oglasio nenadležnim).⁹²

92 Predmet Gajić protiv Nemačke (broj predstavke 31446/02).



5.9. Pristup pravdi

U novom Ustavu Srbije iz 2006. godine pravo na pravnu pomoć uzdignuto je, prvi put, na nivo osnovnog, ustavom zajemčenog ljudskog prava. U članu 67 Ustava kaže se da svako lice ima pravo na pravnu pomoć, kao i da se zakonom uređuju načini ostvarivanja ovog prava. Nažalost, zakonodavac do danas nije ozbiljno shvatio nalog ustavne odredbe pa je Srbija ostala jedna od retkih evropskih zemalja u kojoj još nema zakonske regulative u ovoj veoma važnoj oblasti.

Deficit pravnog sistema proizvodi veoma negativne posledice po sve građane zemlje, a najviše po osetljive društvene grupe. Među njima su i interno raseljena lica kao posebna kategorija stanovništva, ali i oni među njima čija su prava naročito ugrožena, kao što su deca, žene, stari, bolesni, osobe sa invaliditetom i interno raseljeni pripadnici nacionalnih manjina. Istovremeno, drugi aspekti pristupa pravdi, na primer pristup sudovima i drugim organima vlasti ili obučenost državnih službenika za suočavanje s problemima interno raseljenih lica, takođe ne omogućavaju nesmetano uživanje i zaštitu prava ove kategorije lica. U daljem tekstu će biti analizirani svi ovakvi slučajevi manjkavosti pravnog sistema zemlje.

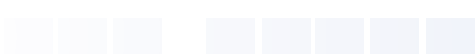
5.9.1. Nedostatak pravne regulative

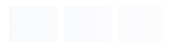
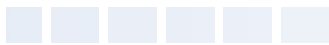
U pogledu položaja interno raseljenih lica, deficiti pravnog sistema direktno se reflektuju na mogućnost uživanja i zaštite njihovih prava. Pre svega, interno raseljena lica ne mogu zahtevati od organa vlasti obezbeđivanje različitih oblika radnji pravne pomoći. Interno raseljena lica u tom smislu ne mogu tražiti pravnu pomoć od organa pred kojim pokušavaju da ostvare ili zaštite neko svoje pravo, osim incidentno i ako organ koji vodi postupak po svojoj slobodnoj oceni odluči da pruži stranci pravnu pomoć. Za većinu njih ustavno jemstvo prava na pravnu pomoć zbog toga ostaje puka pravna deklaracija.

Takođe, Ustav neposredno obavezuje organe lokalne samouprave da organizuju sopstvene službe pravne pomoći i određuje da će zakonom biti definisano ko ima pravo na besplatnu pravnu pomoć ovih službi. Do danas je tek manji broj opština u Srbiji postupio po ovoj svojoj obavezi, a kriterijumi po kojima se pravna pomoć obezbeđuje bez naplate razlikuju se od opštine do opštine. Tako je, između ostalih kategorija stanovništva, i grupacija interno raseljenih lica ostala bez kvalifikovane pravne pomoći većine opštinskih službi. Istovremeno, neopravdano različit tretman iste kategorije lica u pogledu naplativosti usluga pravne pomoći u zavisnosti od toga o kojoj opštini se radi, predstavlja akt neposredne diskriminacije.

5.9.2. Nedostupnost sudova i drugih organa javne vlasti

U najvećem broju slučajeva, za odlučivanje o pravima interno raseljenih lica nadležni su sudovi i drugi organi vlasti koji su izmešteni s teritorije Kosova i Metohije nakon 1999. godine. Dve grupe problema su naročito vidljive u pogledu pristupa ovim organima. S jedne strane, većina interno raseljenih lica živi u





mestima koja su veoma udaljena od sedišta izmeštenih organa. Zbog siromaštva i drugih prepreka, oni po pravilu nemaju mogućnosti da se odazovu na pozive sudova i drugih organa koji nemaju sedište u mestu njihovog boravišta.

S druge strane, sami izmešteni sudovi i drugi organi javne vlasti nemaju dovoljno kadrovskog i materijalnog potencijala za vođenje postupaka. Zaposleni u ovim organima često borave u veoma skromnim „podstanarskim“ uslovima kod drugih srodnih organa. Na raspolaganju imaju svega nekoliko kancelarija i često nemaju osnovne materijalne uslove za rad. Neki od izmeštenih sudova čak uopšte i ne funkcionišu, dok drugi godinama ne zakazuju ročišta.

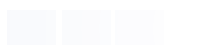
6. Diskriminacija u oblasti verskih prava

Zabrana diskriminacije zasnovane na veri odnosno veroispovesti jedan je od temeljnih principa u međunarodnim ugovorima potpisanim pod okriljem Ujedinjenih nacija (Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima), ali i regionalnim ugovorima, pre svega u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, čije tumačenje vodi zaključku da se od državnih vlasti ne samo može tražiti da odustanu od preduzimanja koraka koji bi predstavljali mešanje u misli, savest i veroispovest građana već i da, u izvesnim okolnostima, preduzmu pozitivne mere kako bi negovale i štatile ta prava. Kako svaka pojedinačna država obavlja taj zadatak procenjuje se ne samo na normativnom nivou već i u praksi državnih organa koji dosledno treba da poštuju načelo da se sloboda ispovedanja vere ili ubeđenja može podvrgnuti samo onim ograničenjima koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu javne bezbednosti, radi zaštite javnog reda, zdravlja ili morala odnosno radi zaštite prava i sloboda drugih.

6.1. Pravni položaj crkava i verskih zajednica

Članom 11 Ustava, Republika Srbija je određena kao svetovna država u kojoj su crkve i verske zajednice odvojene od države i nijedna religija se ne može uspostaviti kao državna ili obavezna.

Odredbom člana 43 jemči se sloboda misli, savesti, uverenja i veroispovesti, pravo da se ostane pri svom uverenju ili veroispovesti ili da se oni promene prema sopstvenom izboru, kao i odsustvo obaveze o izjašnjavanju o svojim verskim i drugim uverenjima. Isti član propisuje i da je svako slobodan da ispoljava svoju veru ili ubeđenje veroispovedanja obavljanjem verskih obreda, pohađanjem verske službe ili nastave, pojedinačno ili u zajednici s drugima, kao i da privatno ili javno iznese svoja verska uverenja, a



ta sloboda se može ograničiti zakonom samo ako je to neophodno u demokratskom društvu radi zaštite života i zdravlja ljudi, morala demokratskog društva, sloboda i prava građana zajemčenih Ustavom, javne bezbednosti i javnog reda ili radi sprečavanja izazivanja ili podsticanja verske, nacionalne ili rasne mržnje. Taj član takođe garantuje pravo roditelja i zakonskih staralaca da svojoj deci obezbede versko i moralno obrazovanje u skladu sa svojim uverenjima.

Ustav takođe propisuje, odredbom člana 44, da su crkve i verske zajednice u Srbiji ravnopravne i odvojene od države te da su slobodne da samostalno uređuju svoju unutrašnju organizaciju, verske poslove, da javno obavljaju verske obrede, osnivaju verske škole, socijalne i dobrotvorne ustanove i njima upravljaju u skladu sa zakonom. Ustavni sud Srbije može zabraniti versku zajednicu samo ako njeno delovanje ugrožava pravo na život, pravo na psihičko i fizičko zdravlje, prava dece, pravo na lični i porodični integritet, pravo na imovinu, javnu bezbednost i javni red ili ako izaziva i podstiče versku, nacionalnu ili rasnu netrpeljivost.

Država ima ustavnu obavezu da podstiče razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika koje postoje zbog posebnosti etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta njenih građana (član 48), a svako izazivanje i podsticanje rasne, nacionalne, verske ili druge neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti je zabranjeno i kažnjivo (član 49).

Pravni položaj crkava i verskih zajednica u Republici Srbiji uređuje Zakon o crkvama i verskim zajednicama (Službeni glasnik RS, broj 36/06 od 20. aprila 2006). U osnovne odredbe tog zakona spada garantovana sloboda veroispovesti, zabrana verske diskriminacije i uslovi pod kojima se može ograničiti ispoljavanje verske slobode. Njime se reguliše i pravni položaj crkava i verskih zajednica (njihova autonomija, prava sveštenika i verskih službenika, pravna sposobnost crkava i verskih zajednica).

Odredbom člana 4 tog zakona definišu se subjekti u smislu ostvarenja verskih sloboda, a to su tradicionalne crkve, tradicionalne verske zajednice, konfesionalne zajednice i druge verske organizacije. Tradicionalne crkve su Srpska pravoslavna crkva, Rimokatolička crkva, Slovačka evangelička crkva, Reformatorska hrišćanska crkva i Evangelistička hrišćanska crkva, a tradicionalne verske zajednice su Islamska verska zajednica i Jevrejska verska zajednica (član 10).

Registar crkava i verskih zajednica vodi Ministarstvo vera Republike Srbije (član 17), a uslovi za upis su određeni Zakonom o crkvama i verskim zajednicama, Zakonom o opštem upravnom postupku i Pravilnikom o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica.

Tradicionalnim crkvama i verskim zajednicama priznaje se pravni subjektivitet (status pravnog lica) na osnovu samog zakona, dok konfesionalne zajednice i druge verske organizacije moraju biti registrovane u skladu sa zakonom da bi imale svojstvo pravnog lica. To dalje znači da tradicionalne crkve i verske zajednice mogu izgubiti pravni subjektivitet (status pravnog lica) samo promenom Zakona o crkvama i verskim



zajednicama, dok sve druge verske organizacije mogu izgubiti taj status rešenjem Ministarstva vera o brisanju iz registra, čime se narušava ravnopravnost u tretmanu crkava i verskih zajednica u Srbiji.

Prema Pravilniku o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica:

- verska organizacija može obavljati svoje delatnosti na osnovu legalizacije stečene prijavom po ranije važećim zakonima i propisima u toj oblasti, bez obaveze da se upiše u Registar, pod uslovom da njena delatnost nije ograničena članom 3 Zakona o crkvama i verskim zajednicama;
- verska organizacija koja nema prijavu i koja ne želi da se upiše u Registar uživa verske slobode na osnovu Ustava i međunarodnih konvencija o ljudskim pravima i slobodama veroispovedanja u skladu sa čl. 1, 2 i 5 Zakona o crkvama i verskim zajednicama, osim ako je njeno delovanje u suprotnosti sa članom 3 tog zakona.

U praksi to dovodi do situacije u kojoj pored tradicionalnih crkava i verskih zajednica konfesionalnih zajednica i verskih organizacija upisanih u Registar kod Ministarstva vera postoje i neregistrovane verske organizacije bez statusa pravnog lica, konfesionalne zajednice koje nisu upisane u Registar, ali su legalne (imaju prijavu), i verska udruženja upisana u Registar udruženja, što vodi faktičkoj i pravnoj neravnopravnosti pojedinih verskih zajednica.

Neobavezujuća odredba o upisu u Registar koji vodi Ministarstvo vera vodi nedostatku pravnog subjektiviteta verske organizacije i ograničenjima u mogućnostima delovanja u pravnom prometu. Takve verske organizacije ne mogu imati svoju imovinu, poreske olakšice, mogućnost otvaranja računa, mogućnost ravnopravnog učešća u postupcima pred sudom ili organima uprave niti mogu primati donacije ili humanitarnu pomoć iz inostranstva. Neregistrovana verska zajednica nije ni fizičko ni pravno lice, pa tako verska zajednica koja nije priznata odnosno kojoj je odbijen zahtev za upis u Registar postaje ugrožena u ostvarivanju slobode veroispovesti.

U članu 16 Zakona o crkvama i verskim zajednicama određeno je da su konfesionalne zajednice kao one crkve i verske organizacije čiji je pravni status bio regulisan prijavom u skladu sa Zakonima o pravnom položaju verskih zajednica iz 1953. godine i 1977. godine. One su status pravnog lica sticale „prijavom“ nadležnom organu. Članom 7 stav 6 Pravilnika o sadržini i načinu vođenja Registra crkava i verskih zajednica predviđeno je da konfesionalna zajednica može da obavlja svoje delatnosti na osnovu legalizacije stečene prijavom po ranije važećim zakonima i propisima, što znači da takva zainteresovana konfesionalna zajednica dobija „mišljenje“ o svom pravnom statusu, ali ne i rešenje ili potvrdu o upisu. Zakon ne daje nikakav rok da konfesionalne zajednice podnesu zahtev za upis, ali s druge strane predviđa da crkve i verske zajednice koje su registrovane u skladu sa ovim zakonom imaju svojstvo pravnog lica.



Verske organizacije koje su se u periodu od 1993. godine do 2006. godine organizovale kao verska udruženja gube status verske organizacije ako se nisu upisale u Registar. U praksi to dovodi do kontradiktorne situacije da konfesionalne zajednice zadržavaju status pravnog lica i bez upisa u Registar, pa iako neregistrovane, ne mogu da izgube status, dok registrovane mogu, budući da verska organizacija koja je bila organizovana kao versko udruženje gubi svojstvo pravnog lica brisanjem iz Registra. Takav neravnomerni tretman verskih organizacija suprotan je ravnopravnosti crkava i verskih zajednica (član 44 stav 1 Ustava Republike Srbije) i jednakosti pred zakonom, pošto je njihov opravdan interes i pravo da budu upisane u Registar crkava i verskih zajednica.

Prema jednom tumačenju, pravni status verske organizacije čiji je upis u Registar crkava i verskih zajednica odbijen ničim nije ugrožen budući da može postojati kao neregistrovana ili se može registrovati u Ministarstvu za državnu upravu prema Zakonu o udruženjima. Međutim, pravni status i rad udruženja (građana) regulišu dva zakona, i to Zakon o društvenim organizacijama i udruženjima građana (Službeni glasnik, broj 24/82) i Zakon o udruživanju građana u udruženja, društvene organizacije i političke organizacije koje se osnivaju za teritoriju SFRJ (Službeni list SFRJ, br. 42/90). Pravni položaj verske organizacije koja ima status udruženja građana bitno je drugačiji od onog utvrđenog Zakonom o crkvama i verskim zajednicama. Upućivanje građana da svoje verske slobode ostvaruju preko udruženja u skladu s propisima o udruženjima znači njihovo ograničavanje u slobodi veroispovesti (član 43 Ustava), a njihovu versku zajednicu dovodi u neravnomerni položaj u odnosu na druge crkve i verske zajednice.

Osnovne primedbe koje stručnjaci upućuju rešenjima iz Zakona o crkvama i verskim zajednicama jesu da su prava garantovana ovim zakonom rezervisana samo za verske organizacije kojima je odobren upis u zvanični Registar crkava i verskih zajednica i da ustanovljeni sistem registracije diskriminiše manjinske denominacije. Dalje, prema ovom zakonu, država može obezbediti finansijsku potporu nekim crkvama ili verskim zajednicama, ali pošto nisu propisani kriterijumi za donošenje ove odluke, sve ostaje u isključivoj diskrecionoj vlasti državnih organa. Kršenjem slobode veroispovesti stručnjaci smatraju zahtev postavljen članom 18 da konfesionalne zajednice i druge verske organizacije prilože „prikaz osnova verskih učenja, verskih obreda, verskih ciljeva i osnovnih aktivnosti verske organizacije“. Takođe se dovodi u pitanje svrha člana 19 ovog zakona kojim je zabranjeno da se u Registar upišu verske organizacije čiji naziv ili deo naziva izražava identitet crkve, verske zajednice ili verske organizacije koja je već upisana pošto se smatra da je ta odredba usmerena na sprečavanje registracije onih crkava koje ne priznaje Srpska pravoslavna crkva (Crnogorska pravoslavna crkva ili Makedonska pravoslavna crkva), što bi predstavljalo mešanje države u crkvena pitanja i kršenje obaveze da se ponaša neutralno.

Stručnjaci za ovu oblast smatraju da je pravni položaj crkava i verskih organizacija u Republici Srbiji, onako kako je ustanovljen Zakonom o crkvama i verskim zajednicama i praksom Ministarstva vera, sa stanovišta međunarodnih standarda i prakse Evropskog suda za ljudska prava, u mnogim svojim elementima diskriminatorski, tj. da dovodi do nejednakog tretmana verskih organizacija. Sloboda misli, savesti i veroispovesti je jedna od osnovnih ljudskih sloboda i država je obavezna da bude neutralna u



odnosu prema verskim organizacijama na svojoj teritoriji budući da načelo ravnopravnosti i odvojenosti crkava i verskih zajednica od države ima ustavni rang.

7. Diskriminacija lica na osnovu seksualne orijentacije

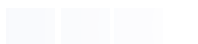
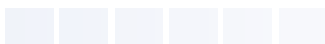
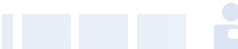
Pitanje sprečavanja diskriminacije lica na osnovu njihove seksualne orijentacije (u daljem tekstu: LGBT lica – lezbejke, gej, biseksualci i transeksualci) još je uvek jedna od tabu tema u srpskoj javnosti. Različiti oblici diskriminacije, nasilja i pretnji prema LGBT licima i danas su veoma česti, mada donošenje Zakona o zabrani diskriminacije predstavlja značajan kvalitativni pomak u uspešnom sprečavanju diskriminacije prema ovoj grupi lica.

Analizom pravnog sistema Srbije može se doći do zaključka da Ustav, kao i većina zakona, samo posredno zabranjuje diskriminaciju po osnovu seksualne orijentacije. Zato bi se već na prvi pogled moglo zaključiti da su odredbe Ustava i nekoliko sistemskih zakona u izvesnoj meri ispod evropskih standarda, pri čemu su te odredbe i nedovoljne i nedorečene. One često ne predstavljaju efikasnu zaštitu od diskriminacije LGBT lica u praksi. Efekti Zakona o zabrani diskriminacije mogu se očekivati tek kada se izabere poverenik za zaštitu ravnopravnosti i kada se formira služba poverenika. Aktiviranjem ovog novog organa, može se očekivati uspešnije obezbeđenje mehanizama za sprečavanje diskriminacije LGBT lica. Slučajevi diskriminacije LGBT lica danas su veoma česti, a odgovarajuće reakcije nadležnih državnih organa još uvek uglavnom izostaju. Nedostaci nekih sistemskih zakona takođe predstavljaju značajan razlog zašto se i danas često sreću različiti vidovi nasilja nad LGBT licima i diskriminacije LGBT lica.

U daljem tekstu se kratko prikazuje položaj LGBT lica u pojedinim oblastima, shodno pozitivnopravnim propisima u Srbiji.

7.1. Ustav Republike Srbije i LGBT lica

Ustav Republike Srbije, o čemu je prethodno već bilo reči, sadrži čitav niz odredaba koje se odnose na zabranu diskriminacije. Prema članu 21 Ustava, zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta. Međutim, iako su LGBT lica često objekti različitih oblika



diskriminacije (a to su bila i u vreme kada je 2006. godine donet novi ustav Srbije), može se postaviti ozbiljno pitanje zašto pojam „seksualna orijentacija“ nije eksplicitno naveden u ovoj ustavnoj odredbi. Čini se da bi izričito navođenje „seksualne orijentacije“ u Ustavu značajno smanjilo broj slučajeva diskriminacije LGBT lica u poslednjih nekoliko godina.

7.2. Zakon o zabrani diskriminacije i LGBT lica

Zakon o zabrani diskriminacije u definiciji pojma diskriminacije izričito određuje seksualnu orijentaciju kao jedno od ličnih svojstava, čime je, terminološki i praktično, ostvaren značajan napredak u zaštiti LGBT lica (član 2). Ako posmatramo pojam diskriminacije u celini, jasno je da ovaj zakon „štiti“ LGBT lica od neopravdanog pravljenja razlike ili, na primer, nejednakog postupanja na osnovu ovog ličnog svojstva jednog lica, što može da ima pozitivne efekte naročito u oblasti radnih odnosa, gde ovo lično svojstvo često predstavlja izvor diskriminacije, osnov nejednakosti kandidata koji zasnivaju radni odnos ili osnov njihovog otpuštanja s posla, u formi drugih razloga, naročito ako se ono posmatra kroz značenje drugih zakonskih odredaba, npr. člana 16 Zakona o zabrani diskriminacije, tačnije o zabrani diskriminacije u oblasti rada.

Zakon o zabrani diskriminacije eksplicitno sadrži i razradu zabrane diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije u članu 21, prema kome je seksualna orijentacija privatna stvar i da niko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svojoj seksualnoj orijentaciji. Takođe, prema ovoj zakonskoj odredbi, svako ima pravo da se izjasni o svojoj seksualnoj orijentaciji a diskriminatorско postupanje zbog takvog izjašnjavanja je zabranjeno.

Ovaj zakon, u članu 11, uvodi i zabranu govora mržnje, što posredno značajno utiče na sprečavanje različitih pojava diskriminacije prema LGBT licima, koje su u Srbiji veoma česte, na primer izražavanje ideja i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, između ostalog i ispisivanjem i prikazivanjem poruka ili simbola na javnim mestima ili na drugi način. Naime, u Srbiji se i danas često ispisuju grafiti kojima se podstiču diskriminacija i linč prema licima različite seksualne orijentacije, kao što se često dešavaju i napadi na LGBT lica.

Javno ispoljavanje seksualne orijentacije LGBT lica takođe je „razlog“ za različite oblike diskriminacije pa i nasilja prema LGBT licima. To se još uvek smatra „nemoralnim“ ponašanjem na javnom mestu a čini se da je i Zakon o zabrani diskriminacije, upotrebljavajući reč „izjašnjavanje“, a ne „izražavanje“ (u članu 21), u izvesnoj meri propustio da obezbedi pravo svakoga da slobodno može da izrazi svoju seksualnu orijentaciju. Nemogućnost izražavanja seksualne orijentacije LGBT udruženja, inače, često spominju kao osnov ugrožavanja i pravljenja razlike između LGBT lica i ostalih te takve situacije smatraju jednim od značajnih oblika ugrožavanja ljudskih prava na osnovu seksualne orijentacije kao ličnog svojstva. Ovo pitanje je u Srbiji aktuelno i u vezi s dosadašnjom praksom zabrane održavanja takozvanih Parada ponosa, zbog pretpostavke da one mogu biti praćene nasiljem i ugroziti bezbednost ljudi i imovine.



7.3. Sloboda mirnog okupljanja i LGBT lica

Sloboda mirnog okupljanja je jedno od osnovnih, temeljnih ljudskih prava. Prema članu 54 Ustava Republike Srbije, mirno okupljanje građana je slobodno a skupovi u zatvorenom prostoru ne podležu odobrenju ni prijavljivanju. Zborovi, demonstracije i druga okupljanja građana na otvorenom prostoru prijavljuju se državnom organu u skladu sa zakonom. Sloboda okupljanja može se zakonom ograničiti samo ako je to neophodno radi zaštite javnog zdravlja, morala, prava drugih ili bezbednosti Republike Srbije.

Zakon o mirnom okupljanju utvrđuje postupak ostvarivanja prava na mirno okupljanje na otvorenom prostoru, koje podleže principu prijave. Prema članu 9 ovog zakona, „nadležni organ privremeno će zabraniti održavanje javnog skupa koji je usmeren na nasilno menjanje Ustavom utvrđenog poretka, narušavanje teritorijalne celovitosti i nezavisnosti Republike Srbije, kršenje Ustavom zajemčenih sloboda i prava čoveka i građanina, izazivanje i podsticanje nacionalne, rasne i verske netrpeljivosti i mržnje“. Takođe, članom 11 se utvrđuje da „nadležni organ može da zabrani održavanje javnog skupa radi sprečavanja ometanja javnog saobraćaja, ugrožavanja zdravlja, javnog morala ili bezbednosti ljudi i imovine“ te da žalba na zabranu ne odlaže izvršenje rešenja. U tom smislu, „ugrožavanje bezbednosti ljudi i imovine“ do sada je često predstavljalo osnov za zabranu održavanja „Parade ponosa“ jer nadležni organ nije mogao da „kontrolise nasilje“ prema učesnicima „Parade ponosa“ od strane drugih, pre svega navijačkih i desničarskih grupa.

Takođe zabrinjava i činjenica da se, iako sloboda mirnog okupljanja podrazumeva da skupovi u zatvorenom prostoru ne podležu odobrenju ni prijavljivanju, često dešavaju napadi na objekte u kojima se okupljaju LGBT lica a da počinioci ostaju nepoznati, pa tzv. atmosfera straha sprečava LGBT lica da ostvare prava na mirno okupljanje u zatvorenom prostoru.

Svakako da bi uvođenje krivičnog dela govora mržnje i akta mržnje u krivično zakonodavstvo Republike Srbije značajno doprinelo i obezbeđenju jednakosti LGBT lica u ostvarivanju prava na mirno okupljanje.

7.4. Radni odnosi, obrazovanje i zdravstvena zaštita i LGBT lica

U sve tri oblasti postoje slučajevi diskriminacije LGBT lica. Međutim, po pravilu se radi o takozvanim prikrivenim oblicima diskriminacije. Čini se da će se u budućnosti, kada Zakon o zabrani diskriminacije počne da se primenjuje u punom kapacitetu, slučajevi „prikrivene diskriminacije“ lakše otkrivati. Trenutno je za mnoga lica drugačije seksualne orijentacije lakše i praktičnije da svoju seksualnu orijentaciju zadrže u tajnosti, nego da je na bilo koji način javno ispoljavaju na radnom mestu, u školama ili ustanovama zdravstvene zaštite, što takođe predstavlja svojevrsni vid ograničavanja ljudskih prava u pogledu seksualne orijentacije.



Već ranije je bilo reči da Zakon o zdravstvenoj zaštiti u članu 20, Zakon o visokom obrazovanju u članu 4 i, na primer, Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti u članu 1 stav 1 sadrže značajne antidiskriminacione odredbe, ali ni u jednom od ovih zakona „seksualna orijentacija“ se ne navodi eksplicitno. To znači da seksualna orijentacija ostaje u režimu „ostalih ličnih svojstava“, što se svakako ne može smatrati zadovoljavajućim rešenjem. Izuzetak od ovog pravila je Zakon o radu, koji u članu 18 (zabrana diskriminacije) izričito zabranjuje i diskriminaciju na osnovu seksualnog opredeljenja. Čini se da bi to bio dobar model za dopunu antidiskriminacionih odredaba sadržanih i u ostalim prethodno navedenim zakonima.

7.5. Imovinski problemi

Još jedno pitanje koje predstavlja tabu temu u Srbiji i „osnov“ za diskriminaciju LGBT lica jeste pitanje istopolnih građanskih zajednica. Republika Srbija ne priznaje ni pravo na brak ni pravo na vanbračnu zajednicu istopolnim partnerima. Ustav Republike Srbije izričito utvrđuje da se „brak zaključuje na osnovu slobodno datog pristanka muškarca i žene pred državnim organom“. Zaključenje, trajanje i raskid braka počivaju na ravnopravnosti muškarca i žene. Brak i odnosi u braku i porodici uređuju se zakonom. Vanbračna zajednica se izjednačava s brakom, u skladu sa zakonom.⁹³

Porodični zakonik utvrđuje da je brak zakonom uređena zajednica života žene i muškarca te da je vanbračna zajednica trajnija zajednica života žene i muškarca između kojih nema vanbračnih smetnji. Prema zakonu, pripadnici istog pola ne mogu ostvariti ni bračnu ni vanbračnu zajednicu. Porodični zakonik sadrži i čitav niz odredaba koje se tiču imovinskih odnosa između lica koja se nalaze u braku, odnosno supružnika, na primer, pitanje zajedničke imovine i deobe zajedničke imovine. Ova pravila važe i za imovinu lica koja se nalaze u vanbračnoj zajednici (vanbračni partneri). Naime, zakon predviđa da imovina koju su vanbračni partneri stekli radom u toku trajanja zajednice života u vanbračnoj zajednici predstavlja njihovu zajedničku imovinu te da se na imovinske odnose vanbračnih partnera shodno primenjuju zakonske odredbe o imovinskim odnosima supružnika. Kako istopolna lica ne mogu zaključiti brak niti zasnovati vanbračnu zajednicu, ne postoji ni mogućnost zakonskog nasleđivanja istopolnih partnera, shodno Zakonu o nasleđivanju.⁹⁴

93 Up. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS, broj 98/06, član 62.

94 Up. Porodični zakonik, Službeni glasnik RS, broj 18/05, članovi 3, 4, 168–191; Zakon o nasleđivanju, Službeni glasnik RS, br. 46/95 i 101/03.



8. Diskriminacija lica koja žive s HIV-om/sidom

Epidemija HIV-a otvorila je širom sveta brojna osetljiva pitanja koja se tiču usklađivanja potrebe za efikasnim merama suzbijanja HIV-a/side i jednako važne potrebe poštovanja ljudskih prava, kako samih lica koja žive s HIV-om/sidom, tako i drugih osoba čija prava mogu biti ugrožena specifičnim merama prevencije i lečenja ovih lica. Kao i u slučaju drugih teških bolesti sa izrazitim socijalnim implikacijama, posledice HIV infekcije ne ograničavaju se na lica neposredno pogođena bolešću – ugroženo je čitavo psihosocijalno okruženje u kojem takvo lice živi: porodica, profesionalna i radna sredina, druga lica s kojima se stupa u društvene kontakte, a povodom učešća u formalnim i neformalnim društvenim grupama, kulturnim, rekreativnim ili sportskim aktivnostima. Uz to, u cilju zaštite javnog interesa, država primenjuje preventivne ili represivne mere prema licima koja žive s HIV-om/sidom. Drugim rečima, nema područja javnog i privatnog života koje nije pogođeno većim ili manjim posledicama u trenutku ispoljavanja prvih simptoma side ili saznanja da je lice zaraženo HIV virusom.

Ova činjenica se veoma precizno reflektuje u brojnim pravnim odgovorima na pojavu HIV infekcije. Pravni sistemi razvijenih zemalja uglavnom se ne zadovoljavaju samo formulisanjem pravila koja se odnose na prava HIV pozitivnih lica, odnosno lica obolelih od side. Uz pravne norme čiji je cilj sprečavanje diskriminacije ovih lica, u uporednom pravu često se sreću i sveobuhvatni zakoni o sidi, kao i posebna zakonska rešenja u oblasti medicinskog prava, ličnih prava, zaštite ličnih podataka, krivičnog prava, prava izvršenja krivičnih sankcija, bračnog i porodičnog prava, prava osiguranja, organizacije državne uprave itd., kojima se na sveobuhvatan način pravno reaguje na fenomen HIV-a/side.

U daljem tekstu biće predstavljena lista otvorenih pitanja suočavanja države i pravnog sistema s HIV-om/sidom.

8.1. Međunarodni standardi

Imajući u vidu konkretne posledice mera iz oblasti poštovanja ljudskih i građanskih prava, koje pojedine države preduzimaju radi efikasnijeg suzbijanja HIV infekcije, kao i međunarodnopravne obaveze koje su preuzele države u okviru organizacija UN i regionalnih međunarodnih organizacija, Komisija UN za ljudska prava odredila je 1996. da se u klasičnoj definiciji zabranjene diskriminacije izraz „ili po drugom osnovu“, kojim se pravno određuje da je diskriminacija zabranjena po bilo kom ličnom svojstvu, odnosi i na lica inficirana HIV virusom. Komisija je istovremeno navela sledeća ljudska prava koja imaju ključni značaj za suzbijanje HIV virusa s primerima njihovog nepoštovanja:



- načelo nediskriminacije i jednakosti pred zakonom, a posebno suzbijanje diskriminacije na području zdravstvene zaštite, zapošljavanja, obrazovanja, useljavanja, izdavanja putnih isprava, stanovanja i socijalne zaštite;
- dostupnost zdravstvenih usluga svima, posebno ugroženijim licima s nižim društvenim položajem;
- poštovanje privatnosti i tajnosti ličnih podataka, na primer obezbeđivanje tajnosti rezultata testova na HIV virus;
- obezbeđivanje obrazovnih i informativnih sadržaja o prevenciji i lečenju side na jezicima posebno ugroženih etničkih manjina;
- sprečavanje nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja prema obolelima od side, što obuhvata i njihovo kažnjavanje nečovečnim ili ponižavajućim kaznama;
- osiguranje samostalnosti i lične slobode obolelih od side, na primer zabrana istraživanja na obolelima od side bez njihove prethodne saglasnosti ili zabrana zadržavanja u karantinu zbog zaraženosti HIV virusom;
- korist od naučnih dostignuća u medicini mora biti dostupna svima, na primer zabrana diskriminacije u pogledu transfuzije krvi ili davanja preparata proizvedenih na bazi krvi lica inficiranih HIV virusom;
- zabrana diskriminacije u radnim odnosima, na primer zabrana otpuštanja zaposlenoga samo zato što je inficiran HIV virusom;
- sloboda izražavanja, okupljanja i udruživanja, na primer zabrana diskriminacije prema organizacijama lica inficiranih HIV virusom;
- sloboda učešća u političkom i kulturnom životu, a posebno učešće obolelih od side u formulisanju i sprovođenju mera u borbi protiv HIV infekcije;
- zabrana diskriminacije u ostvarivanju prava na brak i ravnopravnost u porodičnim odnosima, na primer zabrana obaveznog testiranja na HIV virus pre sklapanja braka, zabrana prinudnog abortusa ili sterilizacije.⁹⁵

95 Resolution of the Commission on Human Rights at its fifty-second session, 1996/43 od 19. aprila 1996.



8.2. Domaća pozitivnopravna rešenja o HIV-u/sidi

Domaći pravni sistem do sada se nije sistematski suočio s pravnim aspektima HIV-a/side. Pravna pravila u ovoj oblasti donošena su neplanski, odnosno akcidentno i fragmentarno. Rezultati ove haotične aktivnosti stvaranja novih pravnih pravila mogu se svesti na tri osnovna nedostatka.

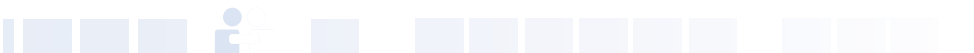
Prvo, prosečan kvalitet pozitivnopravnih normi o HIV-u/sidi je daleko ispod uporednopravnih standarda. U nekim pravnim oblastima, na primer u krivičnom pravu, pružen je odgovor na HIV/sidu koji sasvim zadovoljava najviše uporednopravne standarde, dok je već u susednoj i komplementarnoj pravnoj disciplini, u pravu izvršenja krivičnih sankcija, taj odgovor u potpunosti izostao, te tako uopšte ne postoje pravila o lečenju lica koja su obolela od side, a nalaze se na odsluženju kazne zatvora.

Drugo, pravila o HIV-u/sidi ne mogu se naći u jedinstvenom zakonskom tekstu, već su nekonzistentno razbacana po pravnom sistemu, što veoma otežava praktično baratanje pravnim instrumentima u ovoj oblasti. Treće, pravila o HIV-u/sidi nema u pravnim aktima najvišeg reda, dakle, ustavnim i zakonskim tekstovima, već se ona nalaze u brojnim podzakonskim aktima. Dve su neposredne implikacija ove osobenosti domaće pravne sistema. Prvo, efikasno pravno suočavanje sa složenim problemom HIV-a/side ne može da se zasniva na podzakonskim rešenjima koja donose ovaj ili onaj nadležni organ. Naprotiv, efikasnost primene pravila o HIV-u/sidi u znatnoj meri zavisi od međuresorskog i interdisciplinarnog pristupa njihovom definisanju od strane velikog broja nadležnih državnih organa, kao i zdravstvenih, obrazovnih i drugih institucija, čiji bi rad u ovoj oblasti na samom kraju, odlukom Narodne skupštine, bio verifikovan u formi zakonskog teksta.

Drugo, spuštanje nivoa pravnog regulisanja pojedinih aspekata HIV-a/side na nivo podzakonskog akta u brojnim slučajevima direktno je suprotno imperativu savremenog pristupa ljudskim pravima. Naime, prema najvišim standardima u oblasti ljudskih prava, pravne garancije pojedinih prava, kao i pravila o njihovom vršenju, dozvoljenim ograničenjima i njihovoj zaštiti, moraju biti sadržana u ustavnim i zakonskim tekstovima. Nije dozvoljeno ova pitanja uređivati pravnim aktima nižeg reda, a posebno nije dozvoljeno podzakonskim aktima određivati slučajevne ograničenja ili uskraćivanja ustavom ili zakonom garantovanog prava.

8.3. Problemi s kojima se suočavaju lica koja žive s HIV-om/sidom

Diskriminacija osoba koje žive s HIV-om/sidom u Srbiji je sveprisutna i generisana je postojanjem dubokokorenjenih predrasuda nastalih usled raznih strahova, nedostatka osnovnog znanja i pogrešno usvojenih informacija o načinima prenosa i prirodi bolesti. Pojavni oblici diskriminacije ovih lica su brojni i obuhvataju uskraćivanje prava na primarno i sekundarno obrazovanje, gubitak posla, odbijanje pružanja osnovne i hitne medicinske nege povređenim osobama koje žive s HIV-om/sidom, medijske kampanje i senzacionalistička medijska otkrića kritičnih događaja u kojima učestvuju lica obolela od side, odbijanje stavljanja lica koja žive s HIV-om/sidom na listu za transplantaciju organa, odbacivanje



od strane porodice, policijska brutalnost i izolacija lica koja žive s HIV-om/sidom u zatvorskoj populaciji, prebijanje i fizičko maltretiranje lica koja žive s HIV-om/sidom.

U sferi prava na obrazovanje, dešava se da školska uprava ili druga deca izoluju decu zaraženu HIV virusom ili decu čiji su roditelji zaraženi ovim virusom, oboleli od side ili umrli od te bolesti. U sferi radnih odnosa, dešavalo se da lice izgubi posao zbog toga što se u medijima prenela informacija o tome da je ono zaraženo HIV virusom. U sferi medicinske zaštite, najčešći primeri diskriminacije jesu odbijanje pružanja hitne i osnovne medicinske pomoći i nege od strane medicinskih radnika licima s HIV-om/sidom. U vezi s položajem lica na odsluženju kazne zatvora, indikativni su primeri izolacije onih koji su zaraženi HIV virusom od strane drugih zatvorenika, kao i uskraćivanje prava na neophodnu medicinsku negu. Takođe se dešavalo da lica koja su u javnosti istupala kao HIV pozitivna budu brutalno pretučena na ulici.

Do sada u Republici Srbiji nije doneta nijedna presuda koja se odnosi na diskriminaciju prema osobama koje žive s HIV-om/sidom. U proteklih 20 godina nije pokrenut nijedan proces za utvrđivanje krivične ili odštetne odgovornosti u ovoj oblasti. Ova činjenica odlučujuće opredeljuje lica koja žive sa HIV-om/sidom da kriju svoj status, da ne odlaze redovno na medicinske kontrole i da brzo gube dodir sa društvenim okruženjem. Zbog toga se kaže da osobe koja žive s HIV-om/sidom prvo doživljavaju socijalnu a tek onda i fizičku smrt.

8.4. Pravni položaj osoba koja žive s HIV-om/sidom

U ovom delu teksta navode se otvorena pitanja pravnog suočavanja s HIV-om/sidom, odnosno one pravne oblasti u kojima je moguće zauzeti određeni pravnomotemeljen stav o HIV-u/sidi, s posebnim naglaskom na pravilo o zabrani diskriminacije lica koja žive s HIV-om/sidom.

8.4.1. Razlozi za donošenje antidiskriminacionih pravila u oblasti HIV-a/side

Uz tradicionalni nalog ostvarenja pravde, u skladu s kojim se svi ljudi moraju tretirati kao jednaki bez obzira na njihova lična svojstva, u oblasti prava o HIV-u/sidi mogu se navesti još tri razloga koji zahtevaju definisanje posebnih pravila o zabrani diskriminacije. Prvo, diskriminacija pogoršava negativne uticaje infekcije i bolesti na opšti kvalitet života kako samih inficiranih i obolelih, tako i njihovog porodičnog okruženja. Drugo, nepoštovanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava inficiranih i obolelih doprinosi širenju epidemije. Treće, nepoštovanje njihovih političkih prava, posebno ugrožavanje slobode govora i udruživanja, onemogućuje delatnost civilnog društva, tj. nevladinih organizacija na prevenciji HIV-a/side.



8.4.2. Oblici antidiskriminacionih zakonodavnih inicijativa

Antidiskriminacioni pristup zaštiti prava inficiranih i obolelih može se ostvariti na tri načina:

- opštim zakonom o zabrani svih vidova diskriminacije;
- zakonom koji zabranjuje diskriminaciju osoba sa invaliditetom i
- posebnim zakonom o HIV-u/sidi, koji sadrži i pravila o zabrani diskriminacije lica inficiranih HIV virusom i lica obolelih od side.

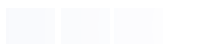
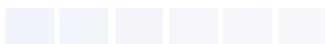
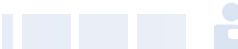
U tom smislu treba istaći da u našoj zemlji, osim načelnih ustavnih zabrana diskriminacije, postoje i posebna pravila kojima se reguliše oblast diskriminacije uopšte ili diskriminacije pojedinih grupa lica. Ovim pravilima određuju se pravni pojam diskriminacije, oblici diskriminatorskog ponašanja, najčešće protivpravne radnje diskriminacije, obaveze države u sprečavanju diskriminatorskog postupanja ili mehanizmi građanskopravne i kaznene zaštite od diskriminacije. Ova pravila sadrže, s jedne strane, Zakon o zabrani diskriminacije, a s druge Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom. Relevantnost ova dva pravna teksta sa stanovišta HIV-a/side ogleda se u činjenici da je znatan broj odredaba iz oba dokumenta neposredno primenjiv na slučajeve diskriminacije osoba koje žive s HIV-om/sidom.

Posebno su izražena antidiskriminaciona pravila ovih posebnih zakona koja se odnose na diskriminaciju u pružanju zdravstvenih usluga i korišćenju ustanova i sredstava javne zdravstvene zaštite, diskriminaciju u postupcima pred državnim organima, u bračnim i porodičnim odnosima, diskriminaciju pri zapošljavanju i ostvarivanju prava iz radnog odnosa, diskriminaciju pri ostvarivanju prava na socijalnu pomoć i na druge mere socijalne zaštite, diskriminaciju u obrazovanju, diskriminaciju prilikom učešća u sportskim i rekreativnim aktivnostima, diskriminaciju u drugim vidovima učešća u društvenom i javnom životu, na pristupačnost objekata u javnoj upotrebi, diskriminaciju prilikom korišćenja saobraćajnih usluga, prilikom prodaje dobara i pružanja usluga, u udruženjima i organizacijama, kao i na diskriminaciju prema udruženjima i organizacijama inficiranih i obolelih lica.

Posebnu zakonsku zaštitu prema pravilima Zakona o zabrani diskriminacije moguće je pružiti inficiranim i obolelim licima koja su pripadnici već ugroženih i diskriminiranih društvenih grupa, tj. žrtvama višestruke ili ukrštene diskriminacije, a posebno ženama, deci i maloletnicima, pripadnicima seksualnih manjina i sl. Ukrštenu ili višestruku diskriminaciju, koja se često sreće kod lica koja žive s HIV-om/sidom, Zakon o zabrani diskriminacije kvalifikuje kao posebno težak slučaj diskriminacije.

8.4.3. Mere za podsticanje ravnopravnosti

Posebna grupa antidiskriminacionih pravila mogla bi da se odnosi na mere koje je država dužna da preduzme u cilju podsticanja ravnopravnosti lica koja žive s HIV-om/sidom. Ove mere su prema Zakonu o zabrani diskriminacije dozvoljene ako njihov cilj predstavlja popravljanje položaja diskriminiranih grupa lica.



Takođe, država bi morala da se stara o prikupljanju i širenju informacija o HIV-u/sidi, o istraživanju položaja lica s HIV-om/sidom, o formulisanoj politici i planiranju u vezi s problematikom lica s HIV-om/sidom, o finansiranju programa i mera usmerenih ka stvaranju jednakih mogućnosti, o obuci osoblja angažovanog na ostvarivanju programa i usluga namenjenih licima s HIV-om/sidom, o praćenju i proceni sprovođenja programa i mera te o učešću u međunarodnoj saradnji u ovoj oblasti.

8.5. Medicinsko pravo

Medicinsko pravo u našoj zemlji, nažalost, još nije razvijena pravna disciplina. Broj sporova iz ove oblasti je neznatan, pravni propisi su manjkavi i udaljeni od najviših uporednopravnih standarda, dok se na pravnim fakultetima studenti mogu samo sporadično upoznati sa osnovnim pravilima iz ove oblasti.

Slična konstatacija važi i za deo medicinskog prava koji se bavi pravima pacijenata. Kada se uzmu u obzir uzori koji se u ovoj oblasti nude domaćem zakonodavcu, pre svega u okviru međunarodnih dokumenata, kao što su Deklaracija o unapređenju prava pacijenata u Evropi Svetske zdravstvene organizacije, dve deklaracije Svetskog saveza lekara (Revidirana Lisabonska deklaracija o pravima pacijenata i Revidirana Helsinška deklaracija o biomedicinskom istraživanju na čoveku) te Konvencija Saveta Evrope o ljudskim pravima u oblasti biomedicine, postaje sasvim jasno u kojoj je meri naš pravni sistem udaljen od razvijenih uporednopravnih standarda.

8.5.1. Obaveza testiranja na HIV

Prema Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti, obaveza testiranja na HIV važi za davaoce krvi, davaoce semene tečnosti, davaoce tkiva, davaoce delova ljudskog tela koji se presađuju, lica pre započinjanja hemodijalize, radnike pre započinjanja rada u odeljenjima za hemodijalizu i transfuziju krvi i bar jednom godišnje u toku rada, ostala profesionalno ugrožena lica prema utvrđenim prioritetima te trudnice do trećeg meseca trudnoće, ali samo ako postoje medicinske i epidemiološke indikacije.

U pogledu ove liste čini se da je opravdano izneti dva prigovora. Prvo, zakonodavac prilikom nametanja obaveza kojima se ograničavaju ljudska prava, kao što je obaveza testiranja na HIV, ne bi trebalo da koristi neodređene izraze za definisanje adresata pravne norme. Dakle, zakonom treba precizno odrediti domašaj termina „ostala profesionalno ugrožena lica“ kako bi se sa sigurnošću znalo na koja se tačno lica obaveza testiranja odnosi.

U uporednom pravu je moguće naći ekstenzivan spisak ovih profesionalno ugroženih lica, pa i naš zakonodavac treba da sačini takav spisak, jer u protivnom niko sa sigurnošću neće znati da li se obaveza testiranja odnosi, na primer, i na frizere, lica koja se bave akupunkturom, tetoviranjem, bušenjem ušiju i nosa i sl. Drugo, navedena lista obveznika testiranja ne bi mogla da se smatra potpunom. Spisak lica



koja su obavezna da se podvrgnu testiranju na HIV, a prema uporednopravnim uzorima, mogao bi da obuhvati i trudnice (bez obzira na medicinske i epidemiološke indikacije), dojilje koje isporučuju mleko u laktarijume, lica zavisna od upotrebe narkotika koja se nalaze na lečenju, registrovana lica koja se bave prostitucijom, lica upućena na izdržavanje kazne zatvora i lica nakon odsluženja kazne zatvora, lica koja su već navedena kao profesionalno ugrožena lica.

Na jedini, čini se, racionalan otpor ovakvom proširivanju spiska obveznika koji se zasniva na činjenici da je testiranje na HIV veoma skupo, moglo bi se odgovoriti takođe razlogom ekonomičnosti: testiranje na HIV daleko je jeftinije od medicinskog tretmana i zbrinjavanja lica koja žive s HIV-om/sidom.

8.5.2. Obaveza prijavljivanja

Prijavljivanje činjenice da je neko lice inficirano HIV virusom, odnosno da je obolelo od side, smatra se vanredno korisnim sredstvom prevencije širenja infekcije. Prema Zakonu o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju, obaveznom prijavljivanju zaraznih bolesti podležu HIV infekcija, obolevanje od side i smrt od ove bolesti. Osim toga, Odlukom o načinu prijavljivanja zaraznih bolesti, uključujući i HIV/sidu, propisano je da su adresati obaveze prijavljivanja zdravstvene ustanove, zaposleni u zdravstvu i preduzetnici koji obavljaju poslove zdravstvene delatnosti.

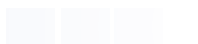
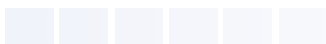
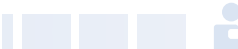
Međutim, u praksi je poznato da mnogi adresati obaveze prijavljivanja ne poštuju ova pravna pravila, a u tom smislu posebno se govori o tome da privatne laboratorije odnosno preduzetnici koji obavljaju poslove zdravstvene delatnosti skoro jednodušno ignorišu obavezu prijavljivanja. Zbog toga bi bilo neophodno dodatno obezbediti da se obaveza prijavljivanja poštuje, i to na dva načina: podizanjem nivoa obaveznosti prijavljivanja s nivoa podzakonskih na nivo zakonski akata, posebno u identifikovanju adresata obaveze, te propisivanjem odgovarajućih represivnih mera protiv onih koji ne poštuju obavezu prijavljivanja.

8.5.3. Prava novorođenog deteta

U pogledu prava tek rođenog deteta može se govoriti o dva pravna problema. Prvi problem se odnosi na dete koje je rodila majka s HIV-om/sidom a da pri tom dete nije inficirano. U tom slučaju, pravni problem bi predstavljalo pitanje protivpravnosti dojenja deteta od strane majke koja zna da je HIV inficirana i koja zna da bi dojenjem mogla lako da inficira svoje dete. Odgovor na ovaj pravni problem bi morao da bude zasnovan na odmeravanju pravom priznatih interesa majke da doji svoje dete i interesa deteta da očuva svoj fizički integritet, kao i svoj život.

Drugi pravni problem nameće HIV infekcija kao medicinski verifikovana kontraindikacija za vakcinu BSG.⁹⁶ U našoj zemlji, kao što je to poznato, BSG vakcina je i dalje obavezna vakcina koja se daje deci neposredno

⁹⁶ O tome više u: TBC/HIV, Klinički priručnik, Drugo izdanje, Stop TBC odsjek, Odsjek za HIV/AIDS, Odsjek za zdravlje i razvoj djece i adolescenata, Svjetska zdravstvena organizacija, Geneva, 2004.



nakon rođenja. Smatra se, naime, da tuberkuloza u zemlji još nije iskorenjena te da je vakcinu zbog toga neophodno davati novorođenčadi. Međutim, medicinski je ustanovljeno da ova vakcina može da izazove radikalne neželjene efekte ukoliko se daje deci koja su HIV inficirana. U tom smislu se nameće i obaveza zakonodavca da, u saradnji s medicinskim stručnjacima, nađe prikladno rešenje za ovaj problem.

8.5.4. Prava iz zdravstvenog osiguranja

U pogledu prava iz zdravstvenog osiguranja lica koja žive s HIV-om/sidom, a prema pozitivnopravnim propisima, može se sa zadovoljstvom istaći da medicinski tretman ovih lica i lekovi koji se u tretmanu koriste ulaze u listu zdravstvenih usluga koje se pružaju na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja.

Jedina pravna manjkavost ovih rešenja ogleda se u činjenici da su liste zdravstvenih usluga koje se ne mogu pružiti na teret sredstava obaveznog zdravstvenog osiguranja utvrđene podzakonskim aktima, naime Odlukom o sadržini i obimu zdravstvene zaštite i Odlukom o listi lekova koji se propisuju i izdaju na teret sredstava zdravstvenog osiguranja. U tom smislu postoji strah da bi se na ovu listu, arbitrarnom odlukom izvršnog organa vlasti, mogle da stave i zdravstvene usluge namenjene licima koja žive s HIV-om/sidom. Zbog toga bi i u ovoj oblasti, a u cilju sprečavanja diskriminacije ovih lica, valjalo razmisliti o zakonskim garancijama za ove pacijente.

8.6. Krivično pravo

Dopunama Krivičnog zakona Republike Srbije iz oktobra 2002. godine, u pravni sistem zemlje uvedeno je novo krivično delo – „Prenošenja naročito opasne bolesti“. Ovo delo je u značajnoj meri oblikovano tako da može da odgovori jasno izraženoj potrebi inkriminacije prenošenja infekcije HIV virusom. Naime, pre dopuna Krivičnog zakona nije postojalo krivično delo koje bi se efikasno moglo primeniti na slučaj prenošenja HIV infekcije, već su se u tu svrhu, uz teškoće, mogla koristiti druga krivična dela, kao što su prenošenje zarazne bolesti, nepostupanje po zdravstvenim propisima za vreme epidemije, prenošenje polne bolesti i sl. Prema opštoj saglasnosti pravnika, ova dela zbog svog domašaja nisu predstavljala podobne pravne okvire za inkriminaciju prenošenja HIV infekcije i zbog toga se pristupilo zakonskom određivanju novog krivičnog dela.

Prema Krivičnom zakoniku Republike Srbije, biće krivičnog dela sastoji se u tome što lice koje, znajući da je zaraženo naročito opasnom bolešću, zarazi tom bolešću drugoga koji nije znao ili nije mogao da zna za njegovu bolest. Kao što se vidi, ovo krivično delo će postojati samo ako je lice s HIV-om/sidom znalo za svoju infekciju, odnosno oboljenje, i samo ako lice na koje se infekcija prenosi nije znalo da je prenosilac inficiran odnosno oboleo. Dakle, krivična odgovornost prenosioca infekcije neće postojati u dva u praksi veoma česta slučaja – ako prenosilac nije znao da je inficiran, odnosno da je oboleo, i ako je lice na koje se prenosi infekcija, znajući da će biti ili da može da bude zaraženo, svojevolljno pristalo na seksualni odnos s prenosiocem.



Ovo zakonsko rešenje je sasvim u skladu s najvišim uporednopravnim standardima u oblasti inkriminacije prenosa HIV infekcije, kao što je standard iz Preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope br. 1116 iz 1989. godine o AIDS i ljudskim pravima.

8.7. Zaštita podataka o ličnosti

Cilj zakonodavne aktivnosti u oblasti zaštite ličnih podataka u ovoj oblasti jeste obezbeđivanje zaštićene sfere privatnosti za lica s HIV-om/sidom, posebno u smislu garantovanja slobode od neželjenog objavljivanja informacija da su oni inficirani i oboleli. Ovaj cilj se može ostvariti u okviru opšteg zakona o zaštiti podataka o ličnosti, u okviru zakona o ličnim podacima u oblasti zdravstva ili u okviru posebnog zakona o HIV-u/sidi.

Narodna skupština je 2008. godine usvojila Zakon o zaštiti podataka o ličnosti. Uopšteno govoreći, može se konstatovati da je ovaj zakon na tragu osnovnih rešenja, pre svega Konvencije Saveta Evrope o zaštiti pojedinaca u vezi sa automatskom obradom podataka o ličnosti iz 1981, ali i da je usklađen s rešenjima o zaštiti podataka o ličnosti EU, na prvom mestu Direktive Evropske unije 46/95. Prema odredbama ovog zakona, podaci o licima s HIV-om/sidom spadaju u osetljive medicinske podatke o ličnosti, na koje se primenjuje poseban, stroži pravni režim obrade.

Osim ovog zakona, u pravni sistem zemlje je još 1998. godine inkorporiran i poseban zakon o zaštiti ličnih podataka u oblasti zdravstva. Taj zakonski tekst, Zakon o evidencijama u oblasti zdravstva, u potpunosti se oslanja na rešenja Zakona o zaštiti podataka o ličnosti te se zbog toga može zaključiti da nije podoban da odgovori na specifične zahteve u vezi sa zaštitom medicinskih podataka o ličnosti. U skladu s tim, ovaj zakon se nijednom svojom odredbom ne odnosi na specifičnosti obrade i zaštite podataka lica s HIV-om/sidom.

Novim zakonskim odredbama trebalo bi između ostalog garantovati zaštitu za sledeće lične podatke u oblasti HIV/AIDS:

- da je lice inficirano ili obolelo, odnosno da ima simptome koji se mogu dovesti u vezu s HIV virusom;
- da se lice podvrglo testu za utvrđivanje HIV infekcije;
- da lice prima terapiju koja bi mogla ukazivati da je inficirano ili obolelo;
- da je od lica zahtevano ili da mu je sugerisano da se podvrgne testu na HIV;
- da se lice ponašalo na način koji bi ga mogao izložiti povećanoj opasnosti od HIV infekcije i
- da je lice u vezi (kao seksualni partner) s licem koje je inficirano ili obolelo.

Za ostale delove nove pravne regulative u oblasti zaštite ličnih podataka lica s HIV-om/sidom, zakonodavac bi trebalo da konsultuje detaljna i iscrpna rešenja sadržana u Preporuci Komiteta ministara Saveta Evrope br. R (97) 5 o zaštiti medicinskih podataka.



Tabelarni prikaz pojedinačnih zakonskih rešenja koja se odnose na zabranu diskriminacije u pravnom sistemu Srbije

ZABRANA DISKRIMINACIJE U POJEDINIM OBLASTIMA

1. Zdravstvena zaštita	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Zakon o zdravstvenoj zaštiti Službeni glasnik RS, broj 107/05</p> <p>Zakon o zabrani diskriminacije Službeni glasnik RS, broj 22/09</p> <p>Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom Službeni glasnik RS, broj 33/06.</p>	<p>čl. 1, 18, 21, 68...</p> <p>čl. 20</p> <p>opšti režim i čl. 27</p> <p>čl. 17</p>
2. Obrazovanje	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Zakon o visokom obrazovanju Službeni glasnik RS, broj 85/05</p> <p>Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom Službeni glasnik RS, broj 33/06</p> <p>Zakon o zabrani diskriminacije Službeni glasnik RS, broj 22/09</p>	<p>čl. 1, 18, 21, 71</p> <p>čl. 4</p> <p>čl. 18–20.</p> <p>opšti režim</p>
3. Rad i zapošljavanje	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Zakon o radu Službeni glasnik RS, br. 24/05, 61/05</p> <p>Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti Službeni glasnik RS, broj 71/03</p> <p>Zakon o državnim službenicima Službeni glasnik RS, broj 79/05</p> <p>Zakon o zabrani diskriminacije Službeni glasnik RS, broj 22/09</p> <p>Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom Službeni glasnik RS, broj 33/06</p> <p>Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom Službeni glasnik RS, broj 36/09</p>	<p>čl. 1, 18, 21, 60–61...</p> <p>čl. 18–23, 26, 80, 82, 89, 94, 104, 164 i dr.</p> <p>čl. 1 st. 1</p> <p>čl. 7 i 9</p> <p>opšti režim i čl. 16</p> <p>opšti režim</p> <p>čl. 21–26.</p>

<p>4. Mediji</p>	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Zakon o javnom informisanju Službeni glasnik RS, br. 43/03, 61/05</p> <p>Zakon o radiodifuziji Službeni glasnik RS, br. 42/02, 97/04, 76/05, 79/05</p> <p>Zakon o zabrani diskriminacije Službeni glasnik RS, br. 22/09</p> <p>Zakon o oglašavanju Službeni glasnik RS, broj 79/2005</p>	<p>čl. 1, 18, 21, 46, 50, 51</p> <p>čl. 17, čl. 38–40.</p> <p>čl. 17, 21 i 79</p> <p>opšti režim i čl. 11 i 13</p> <p>čl. 7, 34, 35, 37, 38 i dr.</p>
<p>5. Slobodan pristup informacijama i zaštita podataka o ličnosti</p>	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja Službeni glasnik RS, broj 120/04</p> <p>Zakon o zaštiti podataka o ličnosti Službeni glasnik RS, broj 97/08</p> <p>Zakon o zabrani diskriminacije Službeni glasnik RS, broj 22/09</p>	<p>čl. 1, 18, 21, 51</p> <p>čl. 6, čl. 16 st. 8</p> <p>opšti režim</p> <p>opšti režim</p>
<p>6. Udruživanje</p>	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Zakon o političkim strankama Službeni glasnik RS, broj 36/09</p> <p>Zakon o udruženjima Službeni glasnik RS, broj 51/09</p>	<p>čl. 1, 5, 18, 21 i 55</p> <p>čl. 4, 21 i dr.</p> <p>čl. 3 i dr.</p>
<p>7. Sportske priredbe i druge javne manifestacije</p>	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja Službeni glasnik RS, broj 41/09</p> <p>Zakon o sprečavanju nasilja i nedoličnog ponašanja na sportskim priredbama Službeni glasnik RS, br. 67/03, 90/07</p> <p>Zakon o zabrani diskriminacije Službeni glasnik RS, broj 22/09</p>	<p>čl. 21</p> <p>poseban režim</p> <p>opšti režim</p>

<p>8. Pružanje usluga i korišćenje javnih površina</p>	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Zakon o zabrani diskriminacije Službeni glasnik RS, broj 22/09</p> <p>Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom Službeni glasnik RS, broj 33/06</p> <p>Zakon o oglašavanju Službeni glasnik RS, broj 79/05</p>	<p>čl. 21</p> <p>Opšti režim i čl. 17</p> <p>čl. 13</p> <p>opšti režim</p>
<p>9. Upotreba simbola i obeležja</p>	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola i obeležja Službeni glasnik RS, broj 41/09</p> <p>Zakon o oglašavanju Službeni glasnik RS, broj 79/05</p> <p>Zakon o zabrani diskriminacije Službeni glasnik RS, broj 22/09</p>	<p>čl. 21</p> <p>poseban režim zaštite</p> <p>čl. 35</p> <p>opšti režim</p>
<p>10. Krivičnopravna zaštita – krivična dela</p>	<p>Krivični zakonik Službeni glasnik RS, br. 85/05, 88/05, 107/05</p> <p>Zakonik o krivičnom postupku Službeni glasnik RS, br. 46/06, 49/07</p>	<p>opšta povreda ravnopravnosti (čl. 128) povreda prava upotrebe jezika i pisma (čl. 129) rasna i druga diskriminacija (čl. 387) i dr.</p> <p>grupa krivičnih dela protiv polne slobode (čl. 178–186)</p> <p>grupa krivičnih dela protiv braka i porodice (čl. 187–197)</p>

ZABRANA DISKRIMINACIJE POJEDINIH KATEGORIJA LICA U ZAVISNOSTI OD NJIHOVOG LIČNOG SVOJSTVA

<p>1. Zabrana diskriminacije nacionalnih manjina</p>	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Zakon o zaštiti prava i sloboda nacionalnih manjina Službeni list SRJ, br. 11/02, 57/02</p> <p>Zakon o zaštitniku građana Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07</p> <p>Zakon o zabrani diskriminacije Službeni glasnik RS, broj 22/09</p> <p>Zakonik o krivičnom postupku Službeni glasnik RS, br. 46/06, 49/07, 122/08</p> <p>Zakon o nacionalnim savetima nacionalnih manjina Službeni glasnik RS, broj 72/09</p>	<p>čl. 1, 14, 18, 21, 75–81.</p> <p>čl. 3 i 21</p> <p>zamenik zaštitnika građana</p> <p>opšti režim zaštite i čl. 24</p> <p>čl. 8</p>
<p>2. Zabrana diskriminacije po verskom osnovu</p>	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Zakon o crkvama i verskim zajednicama Službeni glasnik RS, broj 36/06</p> <p>Zakon o zabrani diskriminacije Službeni glasnik RS, broj 22/09</p>	<p>čl. 1, 18, 21, 43, 44</p> <p>čl. 2 st. 2, poseban režim</p> <p>opšti režim zaštite i čl. 18</p>
<p>3. Zabrana diskriminacije osoba sa invaliditetom</p>	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom Službeni glasnik RS, broj 33/06</p> <p>Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom Službeni glasnik RS, broj 36/09</p> <p>Zakon o zaštitniku građana Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07</p> <p>Zakon o zabrani diskriminacije Službeni glasnik RS, broj 22/09</p> <p>Krivični zakonik Službeni glasnik RS, br. 85/05, 88/05, 107/05</p>	<p>čl. 1, 18, 21</p> <p>celovit poseban sistem zaštite</p> <p>celovit sistem zaštite i afirmativna akcija</p> <p>zamenik za rodnu ravnopravnost i prava osoba sa invaliditetom</p> <p>opšti režim zaštite i čl. 26</p> <p>čl. 179</p>

<p>4. Zabrana diskriminacije prema licima koja traže zaposlenje i zaposlenih</p>	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Zakon o radu, Službeni glasnik RS, br. 24/05, 61/05</p> <p>Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom Službeni glasnik RS, broj 36/09</p> <p>Zakon o državnim službenicima Službeni glasnik RS, br. 79/05, 81/05, 83/05, 64/07, 67/07, 116/08</p> <p>Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti Službeni glasnik RS, broj 71/03</p> <p>Zakon o zabrani diskriminacije Službeni glasnik RS, broj 22/09</p>	<p>čl. 1, 18, 21, 60–61.</p> <p>član 18–23. i 80, 82, 89, 94, 104, 164, 273 i dr.</p> <p>celovit sistem zaštite i afirmativna akcija</p> <p>čl. 7 i 9</p> <p>čl. 1 st. 1</p> <p>opšti režim zaštite</p>
<p>5. Zabrana diskriminacije prema licima nad kojima se izvršava krivična sankcija i lica lišenih slobode</p>	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Zakon o izvršenju krivičnih sankcija Službeni glasnik RS, broj 85/05</p> <p>Zakon o zaštitniku građana Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07</p> <p>Zakonik o krivičnom postupku Službeni glasnik RS, br. 46/06, 49/07, 122/08</p>	<p>čl. 1, 18, 21</p> <p>čl. 7</p> <p>zamenik zaštitnika građana</p> <p>čl. 7, 180 i dr.</p>
<p>6. Zabrana diskriminacije pacijenata</p>	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Zakon o zdravstvenoj zaštiti Službeni glasnik RS, broj 107/05</p> <p>Zakon o zabrani diskriminacije Službeni glasnik RS, broj 22/09</p>	<p>čl. 1, 18, 21, 68</p> <p>čl. 26</p> <p>čl. 27</p>

<p>7. Zabrana diskriminacije prema deci i maloletnicima</p>	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Porodični zakon Službeni glasnik RS, broj 15/05</p> <p>Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja Službeni glasnik RS, broj 62/03</p> <p>Zakon o maloletnim učiniocima krivičnih dela i krivičnopravnoj zaštiti maloletnih lica Službeni glasnik RS, broj 85/05</p> <p>Zakon o zabrani diskriminacije Službeni glasnik RS, broj 22/09</p> <p>Zakon o zaštitniku građana Službeni glasnik RS, br. 79/05, 54/07</p> <p>Zakon o oglašavanju Službeni glasnik RS, br. 79/05</p> <p>Zakonik o krivičnom postupku Službeni glasnik RS, br. 46/06, 49/07, 122/08</p> <p>Krivični zakonik Službeni glasnik RS, br. 85/05, 88/05, 107/05</p> <p>Zakon o vanparničnom postupku Službeni glasnik SRS, br. 25/82, 48/88 Službeni glasnik RS, br. 46/95, 18/05</p>	<p>čl. 1, 18, 21, 64...</p> <p>više zakonskih odredaba</p> <p>čl. 46 st. 2</p> <p>čl. 88</p> <p>opšti režim i čl. 22</p> <p>zamenik za prava deteta</p> <p>čl. 40</p> <p>čl. 316 st. 1, 317 st. 1</p> <p>čl. 180, 182, 183, 190, 191, 193 i dr.</p> <p>čl. 4</p>
<p>8. Zabrana polne i rodne diskriminacije</p>	<p>Ustav Republike Srbije Službeni glasnik RS, broj 98/06</p> <p>Zakon o ravnopravnosti polova Službeni glasnik RS, broj 104/09</p> <p>Zakon o zabrani diskriminacije Službeni glasnik RS, broj 22/09</p> <p>Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti Službeni glasnik RS, broj 71/03</p> <p>Zakonik o krivičnom postupku Službeni glasnik RS, br. 46/06, 49/07, 122/08</p> <p>Zakon o radu Službeni glasnik RS, br. 24/05, 61/05</p> <p>Krivični zakonik Službeni glasnik RS, br. 85/05, 88/05, 107/05</p> <p>Zakon o oglašavanju Službeni glasnik RS, br. 79/05</p>	<p>čl. 1, 18, 21, 66</p> <p>systemski zakon</p> <p>čl. 1 st. 2</p> <p>čl. 180 st. 3</p> <p>deo pomenutih odredaba</p> <p>čl. 178–186</p> <p>čl. 38–39</p>

Neka od pitanja koja su podstakla rad na ovoj knjizi su:

Šta je diskriminacija?

Koji zakoni u Srbiji zabranjuju diskriminaciju?

Koje su najranjivije društvene grupe?

Koje su oblasti u kojima je diskriminacija najprisutnija?

Na koji način se diskriminacija najčešće dešava?

Šta treba promeniti u ovoj oblasti?



Srbija

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP) jeste globalna razvojna mreža koja se zalaže za promene i obezbeđuje pristup znanju, iskustvima i resursima neophodnim za bolji život građana.

Program Ujedinjenih nacija za razvoj (UNDP)

Poštanski fah br. 3

Internacionalnih brigada 69

11000 Beograd

Srbija

Telefon: +381 11 20 40 400

Faks: +381 11 3 44 43 00

www.undp.org.rs