

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

1. Одређивање проблема у вези са постојећим стањем и дефинисање промене

Током примене Закона о забрани дискриминације из 2009. године, уочена је потреба за његовим унапређењем како би се ојачали капацитети институције Повереника, а ради ефикаснијег поступања у интересу грађана и грађанки. У раду Повереника присутан је велики број поступака започетих и спровођених по различитим основама, односно личним својствима, а који се односе на притужбе грађана и грађанки како је то наведено у Извештају Повереника за 2020. годину:

Притужбе у којима је наведено лично својство	број	%
Здравствено стање	121	15,6
Старосно доба	115	14,8
Национална припадност или етничко порекло	114	14,7
Пол	105	13,5
Инвалидитет	89	11,5
Брачни и породични статус	56	7,2
Неко друго лично својство	47	6,0
Имовно стање	44	5,7
Чланство у политичким, синдикалним и другим организацијама	30	3,9
Држављанство	12	1,5
Верска или политичка убеђења	11	1,4
Изглед	7	0,9
Сексуална оријентација	7	0,9
Осуђиваност	4	0,5
Родни идентитет	4	0,5
Језик	4	0,5
Преци	3	0,4
Рођење	2	0,3
Раса	1	0,1
Генетске особености	1	0,1
Укупно	777	100

У 177 притужби, као основ дискриминације, наведено је више личних својстава. Припадници ромске популације су у несразмерном неповољном положају.¹ Према подацима са последњег пописа становништва, у Републици Србији на 100 активних било 140 неактивних становника, док је код Рома и Ромкиња на 100 активних било 257 неактивних (пре свега издржаваних) лица.² Како се у активно становништво убрајају лица која обављају занимање и незапослена лица (лица која су некада радила и лица која активно траже посао), треба скренути пажњу на то да од укупно активних Рома и Ромкиња, њих 59% чине незапослена лица, што је знатно изнад националног просека који износи 22,40%.

¹ Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године („Службени гласник РС”, број 26/16)

² Попис становништва, домаћинстава и станова 2011, Књига 7: *Економска активност*, Републички завод за статистику, Београд, 2013, стр.10-11.

Врховни касациони суд је пресудом Рев. 853/2014 заузео став да је заступање на суду у случајевима дискриминације могуће и без пристанка лица на које се односе, иако су основни и виши судови овакве тужбе Повереника до тада одбацивали.³ Такође, једна од препорука Повереника, која се понавља из године у годину је укључивање родне компоненте у креирању и спровођењу јавних политика у циљу унапређења положаја жена и родне равноправности. Стога је неопходно допунити Закон о забрани дискриминације одредбама, које дефинишу и препознају полно узнемиравање као један од важних елемената дискриминације.

Такође, поједине одредбе Закона о забрани дискриминације нису усклађене са Законом о прекршајима, који је ступио на снагу након његовог усвајања.

Одредбе Закона о забрани дискриминације потребно је додатно ускладити и са релевантним законодавством ЕУ. У извештајима о напретку Републике Србије у процесу евроинтеграција и спровођењу акционих планова за поглавља 23. и 24, Европска комисија је оценила да су неопходне додатне измене Закона о забрани дискриминације како би се у потпуности ускладио са правним тековинама ЕУ. С тим у вези, истакнуто је да пун капацитет Повереника да спроводи надлежности у складу са Законом о забрани дискриминације још увек није остварен. Европска комисија против расизма и нетолеранције, у оквиру својих извештаја и смерница, указивала је на значај оснаживања капацитета Повереника проширивањем надлежности.

Комитет за људска права УН је у Закључним запажањима у вези са Трећим периодичним извештајем о примени Међународног пакта о грађанским и политичким правима за 2016. и 2017. годину упутио препоруке за предузимање конкретних мера у правцу благовременог и ефикасног спровођења Акционог плана за примену тада важеће Стратегије превенције и заштите од дискриминације 2014–2018. („Службени гласник РС”, број 60/13). Наглашена је потреба за адекватним регулисањем индиректне дискриминације кроз планиране измене и допуне антидискриминационих прописа, као и јачање капацитета Повереника.

ИЗВЕШТАЈИ ПОВЕРЕНИКА ЗА ЗАШТИТУ РАВНОПРАВНОСТИ О ПРИТУЖБАМА ВЕЗАНИМ ЗА ДИСКРИМИНАЦИЈУ				
година	2014.	2017.	2018.	2019.
укупно притужби	626	532	947	711
препоруке	665	501	300	686
поднете тужбе	/	3	1	1
кривичне пријаве	3	3	3	6
прекршајне пријаве	1	1	1	3
упозорења	9	13	17	23
УКУПАН број предмета	1 304	1 053	1269	1430

2. Циљеви који се постижу доношењем акта

Општи циљ доношења Закона је оснаживање антидискриминационих механизма за спровођење мера из ове области, као и стварање друштвене климе у којој постоји нулта толеранција на дискриминацију. Дугорочан циљ је успостављање ближе сарадње између институције Повереника и организација цивилног друштва, односно удружења, која се баве заштитом људских права у интересу целог друштва.

Приликом вођења парничних поступака за заштиту од дискриминације, Повереник се често суочава са проблемом доказивања посредне дискриминације.⁴ У тужбама, које махом физичка лица подnose суду, а тичу се дискриминације – често се, доста неодређено, наводи да према њима није поступано једнако, тј. као у осталим

³ М. Рељановић, *Студија о примени Закона о забрани дискриминације*, стр. 28–33.

⁴ *Студија о примени*, страна 2.

сличним случајевима.⁵ Ово је резултат непоткрепљености тужиоца статистичким подацима, који би омогућили тачан увид у претходне сличне ситуације. Стога се у циљу превазилажења ове ситуације предлаже допуна члана 45. Закона о забрани дискриминације. Осим тога, успостављањем евиденције о судским пресудама у споровима за заштиту од дискриминације, Повереник ће бити у могућности да брзо и ефикасно докаже неравноправно и неоправдано поступање према неком лицу или групи лица. Наиме, Повереник је и до сада водио евиденцију свих аката, које у поступцима заштите од дискриминације и унапређивања заштите од дискриминације доноси током свог рада.⁶ Проблем је у томе што идентична евиденција при Поверенику не постоји када је реч о судским пресудама. Зато би, најкасније годину дана од ступања на снагу измена и допуна овог Закона, а на основу нових чл. 40а и 40б, при институцији Повереника требало да буде успостављена евиденција и о судским случајевима из области заштите од дискриминације у Републици Србији.

Подизање свести код пружалаца јавних услуга и привредних субјеката, нарочито предузетника, о примереном и прихватљивом односу према било којој од рањивих група требало би остварити кроз повећање процента уважених препорука Повереника са садашњих 85% на преко 95% до краја 2022. године. Нарочито се очекује пораст броја препорука по којима је поступљено, а односе се на унапређење приступа објектима, услугама, површинама и информацијама особама са инвалидитетом. С тим у вези, очекивани циљ је да се у наредне три године од ступања Закона на снагу у редовним годишњим извештајима Повереника евидентира тренд смањења притужби по основу инвалидитета у наведеној области за 20% годишње.

Следећа област у којој грађани и грађанке најчешће подносе притужбе због дискриминације јесте пружање јавних услуга и коришћење објеката и површина (12%), област образовања и стручног оспособљавања (7,90%), јавно информисање и медији (7%), здравствена заштита (5,10%), социјална заштита (4,50%), док је број притужби појединачно у осталим областима друштвеног живота заступљен у нешто мањем проценту, углавном испод 3%. Истовремено, највећи број притужби поднет је против органа јавне власти (43% у 2017. години, 50% у 2018. години и 43% у 2019. години). Након тога следе правна лица (28,70%) и физичка лица (17,80%). Остало чине групе лица, организације и институције, у значајно мањем проценту. Циљ је да се у периоду од 5 година од дана ступања на снагу овог закона заустави негативан тренд раста броја притужби против органа јавне власти. Остварењу овог циља допринеће како увећане казне за прекршиоце, тако и норме које иницирају ефикаснију сарадњу Повереника и органа јавне власти.

Иако су потврђени међународни уговори према Уставу Србије саставни део правног система, судска пракса у поступцима за заштиту од дискриминације показује да се судије ретко позивају на ове инструменте, осим уколико њихове одредебе нису транспоноване у нормативне акте домаћег законодавства.⁷ Стога је поребно да се домаћим прописом (Законом) унапреди заштита од дискриминације и предвиди навођење на дискриминацију као један њен облик.

Показатељи учинка за промене, који доноси овај закон односе се на: 1) повећање броја правноснажних пресуда у поступцима за заштиту од дискриминације, 2) повећање броја приступних рампи за особе са инвалидитетом, 3) смањење притужби против органа власти. Праћењем ових показатеља могуће је, пре свега, утврдити да ли је дошло до напретка у спречавању дискриминације према одређеним категоријама (Роми и Ромкиње, жене, особе са инвалидитетом). У односу на последњи Извештај Повереника неопходно је достићи вредности:

– 35% притужби мање против органа јавне власти у периоду 2022–2024. година,

⁵ Студија о примени, страна 5.

⁶ Пословник о раду Повереника за заштиту равноправности, члан 18. и чл. 60–63.

⁷ Студија о примени, страна 14.

– 50% притужби мање за пружање јавних услуга и коришћење објеката и површина у периоду 2022–2024. година,

– 25% повећања броја правноснажних пресуда у поступцима за заштиту од дискриминације у 2022. години у односу на 2020. годину.

3. Финансијски ефекти

Законом је предвиђено да се повећа износ казни за непоштовање одредби Закона у складу са Законом о прекршајима.

Када је реч о буџетским средствима, за спровођење овог закона у 2021. години нису потребна додатна финансијска средства. Планирање и обезбеђивање средстава у 2022. и 2023. години ће се вршити у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије и лимитима одређеним од стране Министарства финансија. Предвиђа се, пре свега, успостављање нове базе података о поступцима заштите од дискриминације и унапређења заштите од дискриминације у судским поступцима и судским пресудама у овој области. У ту сврху, односно за администрирање базе створиће се трошкови, које је потребно обезбедити у буџету, а који се односе на опремање (набавку одговарајућег хардвера и софтвера) и ангажовање и стручно оспособљавање запослених при Поверенику и надлежном министарству. Сходно динамици усвајања предметног закона, ова средства је неопходно планирати за 2022. и 2023. годину имајући у виду да се прерасподелом постојећих већ недовољних ресурса и код Повереника и код надлежног министарства не може ефикасно обезбедити нови поступак вођења електронске евиденције.

4. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?

Наведене циљеве није могуће постићи другим начинима с обзиром да је један од циљева Закона о изменама и допунама Закона о забрани дискриминације усклађивање његових одредби са релевантним законодавством ЕУ и новијом домаћом регулативом. Предвиђене измене и допуне тичу се првенствено рада Повереника, институције која је образована баш на основу овог закона, па је једини могући начин био доношење измена и допуна, којим се не предлаже формирање ни једног новог института.

5. Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?

Закон о забрани дискриминације је од 2009. године и кроз рад Повереника показао да може представљати корисни правни инструмент за испуњавање сложених међународних стандарда у сфери заштите људских права. Доношење неког другог закона из исте материје унело би непотребну конфузију у правни систем.

6. На кога и како ће највероватније утицати решења у закону?

Решења, која се предлажу изменама и допунама, утицаће непосредно на рад Повереника, док ће превентивно деловати на органе јавне власти, привредне субјекте, правна и физичка лица. Дугорочно, највећу корист од измена и допуна имаће грађани и грађанке, који ће бити заштићенији од аката дискриминације и оснажени делотворним антидискриминативним механизмом. Личним ангажманом допринели би, између осталог, додатном унапређењу општег друштвеног става према угроженим групама, неприхватљивом поступању, говору мржње, неједнаком третману и деградирајућем понашању.

У вези са радом и функционисањем Повереника, Закон о забрани дискриминације у члану 30. став 8. није доследно регулисао питање избора Повереника. Предвиђено је, наиме, да Народна скупштина Републике Србије у року од три месеца од дана истека мандата Повереника бира новог, што значи да је остављен могући временски период у коме није дефинисано ко обавља ову функцију. Закон као ни Пословник о раду Повереника за заштиту равноправности не предвиђају овакву ситуацију. Новим решењем се предлаже да поступак за избор новог повереника

покрене Народна скупштина три месеца пре истека мандата постојећег повереника. Овакво законско решење допуњено је и одредбом да све до тренутка именована новог повереника ту функцију обавља постојећи повереник.

Допуна у члану 35. став 3. омогућује да организације, које се баве заштитом људских права, могу поднети притужбу по основу дискриминације групе лица и без сагласности те групе. Услов за то је да је поменута група лица у категорији „рањивих” група, тј. да све њене чланове повезује заједничко својство, које их сврстава у неку од категорија посебне осетљивости. Други предуслов се односи на неодређени број лица према којима је учињен дискриминаторни акт. Ово је нарочито значајно у случају групе лица, која није у стању да идентификују да је над њом почињена или се врши прикривена, продужена или посредна дискриминација.⁸ На овај начин, отвара се простор да друштво препозна посредне видове дискриминације, који су често основа за озбиљније облике неједнаког третирања.

У вези са наведеним, нарочито су значајне одредбе, које дефинишу акт полоног узнемиравања и навођења на дискриминацију као до сада недефинисане категорије (допуном члана 5). Послодавци, лица у органима јавне власти, као и физичка лица често не схватају да су својим понашањем узроковали дискриминацију, па се нежељени поступци континуирано понављају. У погледу санкционисања оваквог понашања посебно је проблематично што се починиоци дискриминације не сматрају одговорним управо због социјалне климе, коју су дуготрајним чињењем дискриминације креирали. Домен рада и запошљавање је област из којих се Поверенику за заштиту равноправности од његовог установљења подноси највећи број притужби.

Даље, након притужби на дискриминацију на основу инвалидитета, следећа по бројности група притужби односи се на дискриминацију на основу старости (старосне доби), поготово у области рада. С тога измене и допуне Закона о забрани дискриминације садрже допуну члана 23, која се тиче питања дискриминације на основу старосног доба. Новим решењима допуштају се доносиоцима прописа, али и пословним субјектима да креирају политику запошљавања и уређују односе у области рада без могућности да дође до повреде права по основу старосног доба уколико је такво поступање оправдано циљем, објективно, разумно и у складу са утврђеном политиком запошљавања, тржиштем рада и додатним образовањем и обуком и усавршавањем и ако су начини остваривања тог циља примерени и нужни. Ове допуне као ефекат би требало да имају смањење броја поступака пред Повереником у вези са дискриминацијом по основу старосне доби, а у области рада имајући у виду да ће се један број поступака, на основу поменутих измена, сматрати неоснованим. Треба нагласити да се половина притужби Поверенику по основу старосног доба тичао деце. Од укупног броја притужби у којима су подносиоци наводили старосни основ, највећи број се односио на област образовања и стручног усавршавања, у којој се деца и млади до 18 година најчешће сусрећу са дискриминацијом.

7. Ефекти на друштво

Овај закон ће имати посебни утицај на угрожене и дискриминисане категорије како то показују извештаји Повереника и у којима се наводе: жене, старији, Роми и Ромкиње, *LGBTI* лица, особе са инвалидитетом. Током 2019. године, Поверенику је поднето 711 притужби, што је повећање од око 10,25% у односу на 2018. годину (638 притужби).⁹ Удружења су нарочито активна у заштити права *LGBT* популације пошто се појединци из ове друштвене групе ради личне безбедности ретко одлучују на самостално покретање поступка. Приметна је, истовремено, тенденција стагнације и пада броја притужби, које се подносе због дискриминације на основу националне

⁸ Студија о примени, страна 6.

⁹ Повереник, редовни годишњи извештаји за 2018. и 2019. годину

припадности и етничког порекла. У 2014. години, овај основ дискриминације био је на првом месту, током 2015. године заузимао је друго место са учешћем од 18,40% од укупног броја притужби. У 2016. години, овај основ дискриминације налазио се на четвртом месту, док се у 2017. години, са уделом од 9,80% од укупног броја притужби, овај основ налазио на петом месту. Највећи број ових притужби поднет је због припадности ромској националној мањини (33). Смањење броја ових притужби не може се подвести под смањивање степена рањивости ромске популације, већ се ради о недостатку мотивације и капацитета да се потражи правна заштита. С тога је неопходно оснажити удружења тј. невладине организације да у име оних који не познају механизме заштите људских права, покрећу поступке како пред Повереником, тако и пред надлежним судовима.¹⁰

8. Управљачки ефекти

Закон предвиђа да се ојачају капацитети Повереника за заштиту равноправности и министарства надлежног за послове људских права из домена вођења евиденције за правноснажне пресуде донете у поступцима у заштити од дискриминације са по једним запосленим лицем и пратећом опремом. С тим у вези, министар за људска и мањинска права и друштвени дијалог доноси правилник о начину достављања пресуда.

9. Какве ће трошкове примена закона створити грађанима и привреди, нарочито малим и средњим предузећима?

Примена закона не изискује никакве додатне трошкове за привреду и грађане. Правна или физичка лица, која буду поштовала одредбе прописане овим законом, неће осетити никакве негативне ефекте његове примене. Такође, ефекти примене не могу довести до значајних промена на регулисаном тржишту, као што не утичу ни на конкуренцију и на потрошаче. Предвиђено повећање надлежности Повереника у погледу вршења стручних истраживања представља нормативно усклађивање са фактичким стањем пошто Повереник са својом службом већ више година спроводи истраживања, која су публикована и навођена у његовим редовним годишњим извештајима. Закон о изменама и допунама Закона о забрани дискриминације такође ће се односити на органе јавне власти дефинисане законом, али и на мере одређивања и спровођења заштите од дискриминације и обезбеђења равноправности, као и на извештавање о њиховој реализацији.

У погледу трошкова поступка за заштиту од дискриминације, поступак пред Повереником је за подносиоца притужбе бесплатан.¹¹ У члану 35. став 1. Закона о забрани дискриминације, прописано је да лице, које сматра да је претрпело дискриминацију, подноси Поверенику притужбу писмено или, изузетно, усмено у записник, без обавезе плаћања таксе или друге накнаде. Измене и допуне у члану 35. став 2. истог закона прописују да се трошкови поступка мирења (постизања споразума), који би евентуално били одређени на терет подносиоца притужбе, обезбеђују у буџету Републике Србије, по предлогу Повереника. Имајући у виду досадашњу праксу и податке Повереника, годишње се спроведе мање од четири оваква поступка, тако да се не очекује да би утрошак средстава у зависности од броја одржаних разговора, био већи од сто хиљада динара годишње.¹²

Правилником о унутрашњем уређењу и систематизацији радних места у Стручној служби Повереника предвиђено је 60 места за државне службенике и намештенике (не рачунајући самог повереника). У Стручној служби Повереника, попуњеност систематизованих радних места износи 60%, односно 36 запослених на

¹⁰ Повереник, *Редовни годишњи извештај за 2017. годину*, страна 73.

¹¹ *Пословник*, члан 13. став 2.

¹² Допис Повереника за заштиту равноправности бр. 011-00-13/2018-02 упућен Министарству за рад, запошљавање, борачка и социјална питања

неодређено време. Динамика и обим послова, који се обављају у Стручној служби Повереника указују на неопходност додатног јачања кадровских капацитета и, у том смислу, Повереник планира попуњавање радних места у Стручној служби у оквиру расположивих буџетских средстава без стварања додатних или непланираних трошкова за увећања капацитета Повереника.

У погледу одредбе, која прописује да органи јавне власти достављају, на захтев Повереника, информације и извештаје о стању у области заштите равноправности, може се навести да је ово једини начин да Повереник спроведе темељну анализу појединог проблема и препоручи сходне измене прописа. Из примера, које Повереник наводи у својим редовним годишњим извештајима, јасно је да се у пракси остварује право на приступ информацијама од јавног значаја код органа јавне власти, па с тога за спровођење ове одредбе из члана 33. става 2, на који се односе измене и допуне, неће бити неопходна додатна средства нити ће представљати значајан терет за органе јавне власти.

10. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Предложеним изменама и допунама детаљније се уређује област, која је већ предмет Закона о забрани дискриминације и у погледу примене не постоје реални ризици по друштвени и политички систем. Такође, применом закона се не може умањити већ достигнути ниво права у било којој области. Процена је да предложене регулаторне одредбе не могу створити неповољне ефекте по привредни систем. Напротив, у настојању да избегну суочавање са вишеструко увећаним казнама, привредни субјекти ће водити више рачуна о третману својих запослених, као и о поштовању антидискриминативних норми прописаних законима из области рада и запошљавања.

Имплементација Закона ће допринети већем степену равноправности у Републици Србији захваљујући мерама, које доприносе спречавању дискриминације по основу било ког личног својства, а на грађане и грађанке ће нарочито имати ефекта умањење праксе, која доводи до дискриминације у области рада и у поступцима пред органима јавне власти. Равноправно укључивање жена, особа са инвалидитетом, припадника мањина, старијих особа и других рањивих група у савремене друштвене токове имало би позитивне ефекте на привредни систем, а посредно и на популациону политику целе државе.

11. Да ли се законом подржавају стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?

Законом о изменама и допунама Закона о забрани дискриминације не иницира се стварање нових привредних субјеката нити се непосредно утиче на тржишну конкуренцију.

12. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о овом акту?

Почетне измене и допуне законских одредби, бивше Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања извршило је у сарадњи са Повереником и Министарством правде након чега су следиле две дебате о примени Закона, које је организовао Повереник и на којима су учествовали представници: Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства правде, истакнути професори, судије, стручњаци у области забране дискриминације и представници организација цивилног друштва (ЈУКОМ и Београдски центар за људска права). Европска Комисија је дала своје мишљење и додатне сугестије у фебруару 2018. године на текст Нацрта, а о њима се још једном изјаснио правни тим Повереника, нарочито у вези са предложеним изменама и допунама, које се директно тичу рада ове

институције. Социјално-економски савет је на 84. седници, одржаној 16. новембра 2018. године, позитивно оценио Нацрт уз захтев за одређеним корекцијама, које треба да обухвате усаглашавање последње верзије наведеног нацрта са релевантним директивама ЕУ и одредбама националних прописа (на пример, дефиниција посредне дискриминације).

Доношењем новог Закона о министарствима крајем октобра 2020. године („Службени гласник РС”, број 128/20) послови државне управе, који се односе на антидискриминацију налазе се у делокругу Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог у складу са одредбама члана 12. Закона. Тиме је, између осталог, наведено министарство преузело од претходног Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања рад на припреми и изради Нацрта закона о изменама и допунама Закона о забрани дискриминације.

Јавна расправа је спроведена од 4. до 23. марта 2021. године и о томе је Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог израдило извештај.

13. Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава?

- Оснаживање капацитета Повереника;
- Бележење и посебно праћење спорова који се тичу заштите од дискриминације у судовима ради упознавања са примерима добре праксе;¹³
- Едукација судија у циљу упознавања са суштином антидискриминаторних прописа и њиховог разликовања од осталих облика кршења права;
- Ангажовање стручне службе Повереника на омогућавању доступности статистичких података свим заинтересованим лицима, која би на њима засновала притужбу Поверенику или тужбу суду;
- Спровођење свеобухватних истраживања са циљем прецизнијег мапирања проблема у оквиру популације, која је у ризику од дискриминације;
- Медијска кампања са циљем упознавања јавности и друштвених субјеката са новим нормативним механизмом, који је видно сензитивнији у односу на досадашњи.

Посебну важност треба придати појмовима „навођења на дискриминацију” и „полног узнемиравања”. Кампању би могла да иницира једна судска пресуда у складу са новим, увећаним казнама предвиђеним изменама и допунама Закона о забрани дискриминације.