



Влада Републике Србије  
**МИНИСТАРСТВО  
РАДА И СОЦИЈАЛНЕ  
ПОЛИТИКЕ**

## **О Б Р А З Л О Ж Е Њ Е**

### **НАЦРТА ЗАКОНА О ЗАБРАНИ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ**

#### **1. УСТАВНИ ОСНОВ**

Уставни основ за доношење Закона о забрани дискриминације (у даљем тексту: Закон) је члан 21 Устава Републике Србије, који забрањује дискриминацију и утврђује да су пред Уставом и законом сви једнаки; да свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације; да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета. У истом члану Устав Републике Србије прописује и да се не сматрају дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима.

Извођењем појма дискриминације из уставне одредбе о забрани дискриминације постаје јасно да и многе друге одредбе Устава Републике Србије могу непосредно и посредно бити основ за доношење овог закона, као нпр. члан 1 Устава Републике Србије, који прокламује равноправност грађана и тиме забрањује дискриминацију, утврђујући да је „Република Србија држава српског народа и свих грађана који у њој живе, заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима“, или члан 76 Устава Републике Србије, који се односи на забрану дискриминације националних мањина и којим је утврђено да се „припадницима националних мањина јамчи равноправност пред законом и једнака законска заштита“, те да је забрањена било каква дискриминација због припадности националној мањини, при чему се не сматрају дискриминацијом посебни прописи и привремене мере које Република



проглашена извршавају „без икакве дискриминације засноване на раси, боји, полу, језику, вероисповести, политичком или каквом другом мишљењу, националном или друштвеном пореклу, имовини, рођењу или неком другом својству“.

5) *Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације* из 1965. године основни је документ УН у борби против расизма и дискриминације. Овом конвенцијом је, између осталог, утврђено да „државе чланице осуђују сваку пропаганду и све организације које се руководе идејама или теоријама заснованим на супериорности неке расе или групе лице извесне боје или извесног етничког порекла или које желе да оправдају или подрже сваки облик расне мржње и дискриминације.“

Поред поменутих докумената УН, свакако треба навести и *Конвенцију о укидању свих облика дискриминације жена*, *Конвенцију о правима детета*, *Конвенцију о правима особа са инвалидитетом*, као и *Конвенцију против мучења и других свиретих, нечовечних или понижавајућих казни и поступака*. Кад је реч о забрани дискриминације, често се посебно истиче значај ове последње конвенције, будући да је честа побуда на мучење или свирепу и нечовечно поступање према неком лицу управо његово лично својство.

Напред наведеним међународним уговорима установљена су и уговорна тела чија је надлежност да надзиру испуњавање уговорних обавеза држава чланица. Једна од надлежности наведених уговорних тела јесте и разматрање извештаја држава чланица о извршењу обавеза које су преузете уговорима.

#### *Документи Савета Европе*

Наша држава постала је чланица Савета Европе 3. априла 2003. године, када је потписана и *Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода* (1950). Конвенција је ратификована крајем 2003. године и ступила на снагу 3. марта 2004. године.

Забрана дискриминације предвиђена је чланом 14 *Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода*, и ојачана је Протоколом бр. 12 уз *Конвенцију*, из 2000. године, који је ступио на снагу 1. априла 2005, и омогућио свеобухватнију заштиту лица од дискриминаторских актова и поступака. Наша држава је ратификацијом Протокола добила обавезу да се свако право које њени закони гарантују оствари без дискриминације по било ком основу.

Посебно тело Савета Европе, чији је основни задатак управо бављење питањима везаним за постојање и забрану дискриминације, јесте Европска комисија за борбу против расизма и нетолеранције. Ово тело је основано с циљем да сузбија расизам, ксенофобију, антисемитизам и нетолеранцију, који угрожавају људска права и демократске вредности у Европи, а у свом извештају за Србију за 2007. годину, тачка 22. препоручује доношење једног оквирног закона којим би се



Поред политичких и стратешких докумената, питање антидискриминације је приоритет и у механизмима преко којих се постиже и финансијска помоћ од Европску Уније, укључујући мултииндикативни програмски документ за период 2008 – 2010 (МИПД), који у оквиру политичких активности (2.2.1.1.) укључује као приоритет, под бројем 7. „Борбу против дискриминације, промовисање људских и мањинских права и права Рома». Под резултатима, очекује се да ће Србија да «ојача антидискриминационо законодавство доношењем општег антидискриминационог закона, којим би се вршила имплементација политика против социјалне искључености рањивих група, као и побољшали односи између власти и цивилног сектора и промовисала улога медија у развоју српског друштва». Очекује се и «успостављање добре праксе судске примене антидискриминационог законодавства».

Национални програм интеграције Србије у Европску Унију (НПИ), у краткорочним приоритетима, под тачком 1.2. Људска права и заштита мањина, 1.2.1. Поштовање међународних инструмената за заштиту људских права, наводи и приоритет «Усвојити свеобухватно законодавство против дискриминације». У НПИ се наводи да: «Забрана дискриминације у Републици Србији још увек није регулисана свеобухватним законом. Израђен је текст Нацрта закона о забрани дискриминације, који се тренутно налази у процедури која претходи изгласавању закона у скупштини. Доношење Закона о забрани дискриминације очекује се до краја првог квартала 2009. године. Овај закон ће бити „везивно ткиво“ које ће на јединствен начин уредити и обезбедити успешну заштиту од дискриминације. Нацрт Закона је у децембру 2007. године добио веома повољно мишљење Венецијанске комисије Савета Европе, која сматра да је Нацрт усаглашен са међународним стандардима у овој области и да стога представља важан корак ка забрани дискриминације. Нацрт закона о забрани дискриминације је у потпуности усклађен са Упутством број 2000/78/ЕЗ којом се установљава општи оквир за једнак третман у области запошљавања и Упутства број 2000/43/ЕЗ којом се имплементира принцип једнаког третмана без обзира на расно или етничко порекло».

#### *Анти - дискриминационо законодавство Европске уније*

Једна од основних карактеристика Европске уније је наднационални законски поредак, ограничен на уговорима дефинисане правне области. Овај се наднационални правни поредак манифестује кроз примарне и секундарне изворе права и одлуке Суда правде Европских заједница са седиштем у Луксембургу (надаље: Суд правде) обавезујућих за све државе чланице.

Најдалекосежније општа забрана дискриминације свакако се налази у одредбама члана 13 Уговора којим се оснива Европска заједница (ЕЗ Уговор). На основу искустава стечених кроз настојања да се искорени полна дискриминација, деведесетих година прошлог века sazрела је свест да борба против дискриминације мора бити проширена на бројне друге основе разликовања. Тако је, као резултат тог процеса, ступањем на снагу Уговора из Амстердама, нови члан (члан 13) уметнут у Уговор о оснивању Европске заједнице. На основу његових одредаба Европска унија добија посебна овлашћења у сфери борбе против дискриминације по основу



Што се тиче мера грађанскоправне заштите, парнични поступак за накнаду штете услед дискриминације је могућ, али је дуг и не задовољава хитну потребу за брзим решавањем случајева дискриминације. Дискриминација може бити основ за накнаду причињене штете. У том смислу, општи режим накнаде штете који је утврђен *Законом о облигационим односима* и који се остварује према одредбама *Закона о парничном поступку* може бити једно од средстава којима се у парничном поступку доказује однос између учињене дискриминације и причињене материјалне и нематеријалне штете. Поред тог општег режима, поједини закони у случају дискриминације појединих категорија лица одн. у случајевима дискриминације у појединим областима, изричито предвиђају овај облик заштите, а неки и посебан поступак накнаде штете, на које се супсидијарно примењују одредбе *Закона о парничном поступку*. Такви су, на пример, *Закон о раду* или *Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом*. Највећи недостатак везан за грађанскоправну заштиту у законодавству Републике Србије јесте одсуство одредби о пребацивању или подели терета доказивања у парничном поступку, које су постале стандард у модерном антидискриминаторском праву.

Трећу групу мера представљају мере друге казненоправне заштите, односно мере одговорности за прекршаје. Такве одредбе су, на пример, садржане у *Закону о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом*, *Закону о раду* и др.

2) *Забрана дискриминације у појединим областима* утврђена је многим тренутно важећим законима. У области здравствене заштите, *Законом о здравственој заштити* (2005) утврђена је једна норма која се односи на забрану дискриминације. Слично је и у области образовања, у којој, у *Закону о високом образовању* (2005), такође постоји једна норма у вези са забраном дискриминације. У области рада и запошљавања одредбе о забрани дискриминације садржане су у *Закону о запошљавању и осигурању за случај незапослености* (2003), а у области медија постоји такође неколико одредаба у *Закону о јавном информисању* (2003) и *Закону о радиодифузији* (2002). *Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја* (2004) такође забрањује дискриминацију при остваривању ове слободе, а у области спорта и одржавања спортских приредби одређене одредбе о забрани дискриминације садржане су у *Закону о спречавању насиља и недоличног понашања на спортским приредбама*.

3) *Забрана дискриминације појединих група*. У овом делу обухваћен је делимични преглед закона који се односе на забрану дискриминације појединих категорија лица одн. група. Прегледом су обухваћени: мањине; припадници верских заједница; инвалиди; запослени и лица која траже запослење; пацијенти; лица над којима се извршава кривична санкција; деца и малолетници; лица дискриминисана на основу свог пола, рода или сексулане оријентације. Одредбе које се односе на одређене групе делимично конвалидирају са законским одребама које се односе на одређене области обухваћене у претходном одељку.

*Забрана дискриминације националних мањина* делимично је решена *Законом о заштити права и слобода националних мањина* (2002), којим се забрањује сваки



могућности према органима и лицима које крше забрану дискриминације; да предвиди посебан грађански поступак за заштиту од дискриминације, утврди прекршајну одговорност и предвиди прекршаје за дискриминаторско понашање, као и да реши друга питања која би, као општи оквир, требала да пружи довољно институционалних гаранција за спречавање дискриминације.

Усвајањем општег антидискриминационог закона не би било онемогућено да се у будућности доносе и посебни закони у овој области, нпр. у зависности од одређених категорија рањивих група, као што је то већ учињено са постојећим Законом о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом. Овај нацрт општег антидискриминационог закона довољно је еластичан да отвара могућност за доношења таквих закона. Тако би општи антидискриминациони закон на себе преузео улогу закона који би обезбедио јединствену и ефикасну системску гаранцију за спречавање дискриминације, до евентуалног доношења других закона и регулатива за посебне области и за посебне категорије лица.

У том смислу, установљење независног и непристрасног тела за заштиту равноправности има нарочит значај у овом нацрту, јер управо оно треба да подстакне и обезбеди будући развој законодавства у овој области. Оно би требало да има улогу координатора у установљавању будућег уједињеног система забране дискриминације, који данас очигледно недостаје.

Овај нацрт Закона израдила је група домаћих стручњака из владиног, цивилног и академског сектора, која је радила уз подршку пројекта који спроводи Министарство рада и социјалне политике и Програм Уједињених нација за развој (УНДП), уз свесрдну помоћ делегације Европске комисије у Београду. Посебан значај као чланови радне групе у процесу израде Нацрта закона имали су стручњаци из Министарства за људска и мањинска права. Нацрт Закона био је предмет консултација са цивилним сектором, синдикатима, представницима мањина, домаћим стручњацима и другим релевантним чиниоцима. Јавна расправа о овом Нацрту закона спроведена је у периоду новембар – децембар 2008. године у више градова у Србији (Нови Сад, Крагујевац, Ниш, Београд), са преко 200 представника различитих органа и организација, чија су усмена и писмена мишљења била драгоцен извор унапређења текста Нацрта закона.

## **2.5. Разматране могућности да се проблем реши и без доношења Закона и зашто је доношење Закона најбољи начин решавања проблема.**

Имајући у виду значај који Европска Унија у својим документима за Србију придаје доношењу општег антидискриминационог закона, долази се до закључка да је ова област један од приоритета хармонизације домаћег законодавства са законодавством ЕУ, и да стратешки циљ у овој области треба да буде, пре свега, доношење и примена нове законске регулативе.

Разматрањем других могућности, односно спровођењем процеса измена и допуна позитивног законодавства и његовим међусобним усклађивањем, дошло се до



појединац нити групација у друштву, већ се Нацрт закона односи на сваког ко поступа дискриминаторски.

У ставу 2 члана 2 Нацрта закона, предвиђа се да сви појмови који се користе у мушком роду обухватају исте појмове у женском роду.

Члан 3 Нацрта закона односи се на заштићена права и лица, у намери да се омогући да свако, без обзира на то да ли је држављанин или не Републике Србије, има право на заштиту од свих облика дискриминације, у складу са овим Нацртом закона.

### **ОПШТА ЗАБРАНА И ОБЛИЦИ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ (чланови 4 – 14)**

Основ забране дискриминације јесте начело једнакости, јер дискриминација постоји онда када су грађани од стране неке институције, послодавца, или другог правног или физичког лица стављени у неједнак положај услед неког свог личног својства. Начело једнакости разрађено је у члану 4 овог нацрта, којим је утврђено да сви уживају једнак положај и једнаку правну заштиту, без обзира на њихова лична својства. Нацрт закона садржи императив да је свако дужан да поштује начело једнакости, без разлике, односно да је свако обавезан да поштује забрану дискриминације, и да се у складу са тим понаша.

Нацрт Закона, затим, у члану 5 утврђује облике дискриминације. У том смислу, забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, као и повреда начела једнаких права и обавеза, виктимизација, удруживање ради вршења дискриминације, говор мржње и узнемиравање и понижавајуће поступање. Ови појмови се затим разрађују у следећим члановима.

У члану 6 се разрађује појам непосредне дискриминације, а у члану 7 посредне. Док непосредна дискриминација подразумева постојање акта, радње или пропуштања које је недвосмислено ставља лице или групу, због личног својства, у неповољнији положај, у случају посредне дискриминације, нема одређеног акта, радње или пропуштања из кога се јасно може закључити да је лице или група стављена у неповољнији положај, већ је такав акт, радња или пропуштање привидно заснован на начелу једнакости.

Члан 8 се надовезује на претходна два члана, и дефинише повреду једног од основних начела људских права, начело једнаких права и обавеза. Повреда овог начела постоји ако се лицу или групи, због личног својства, неоправдано ускраћују права и слободе или намећу обавезе које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи, ако су циљ или последица предузетих мера неоправдани, као и ако не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се овим мерама остварује.



препозна у намери како да установи нови модел понашања тако и да посебно узме у обзир приликом санкционисања.

Тачке 2. и 3. овог члана представљају тешке облике дискриминације с обзиром на функцију оног ко врши или путем кога се врши дискриминација – јавна функција (орган јавне власти или приликом поступка пред органом јавне власти), и начина на који се врши акт дискриминације (преко функције јавних гласила).

Тачка 4 усклађује домаће законодавство са међународним стандардима чији су оснoв ратификоване међународне конвенције, а које наводе као тешке облике кршења људских права ропство, трговину људским бићима, апартхејд, геноцид, етничко чишћење и њихово пропагирање.

У тачки 5. и 6. квалификују се облици дискриминације који чине акт, радњу или пропуштање посебно тешким (вишеструка или укрштена дискриминације, поновљена или продужена дискриминација).

Тачка 7. третира специфичну побуду код извршења кажњивих дела, када је разлог за извршење кажњивог дела искључиво или претежно лично својство жртве. Овај члан има за сврху да укаже, приликом судске заштите, да дискриминација на основу неког личног својства која је разлог за извршење кажњивог дела, не сме да се узме у обзир као олакшавајућа околност, а што је у судској пракси код нас случај (нпр. када се недостатак личног односа између жртве и извршиоца узме у обзир као олакшавајућа околност, а жртва је, на пример, ромског порекла или инвалид).

Посебне привремене мере представљају интервенцију државе, законом регулисану, чија је суштина постизање пуне равноправности. Такве мере морају да се заштите, што је сврха члана 14 Нацрта закона. Мере су привремене јер постизањем равноправности потреба за њиховим постојањем се исцрпљује.

### **ПОСЕБНИ СЛУЧАЈЕВИ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ** (чланови 15 – 27)

У глави III обрађени су поједини посебни случајеви дискриминације. Неопходно је истакнути да се члановима 15 до 26 никако не исцрпљује листа могућих посебних случајева дискриминације, а самим тим и могућности доношења и посебних закона којим се ти случајеви регулишу. Случајеви који су разрађени у глави III овог Нацрта закона представљају најчешће случајеве дискриминације у пракси, у намери да се дефинишу и санкционишу видови поступања који могу да дотакну најшири круг лица, а који при том могу да се позитивно законски регулишу.



Члан 19 има за циљ забрану дискриминације у области васпитања, образовања и стручног оспособљавања. Први став проширује уставно јемство права на предшколско и школско васпитање, образовање и стручно оспособљавање под једнаким условима, у складу са законом или другим прописом. У другом ставу забрањује се свако неоправдано прављење разлике и неједнако поступање према ученицима у васпитним односно образовним установама, на основу личног својства. Између осталог, забрањено је неоправдано отежати или онемогућити упис у васпитно-образовну установу, или искључити лице или групу лица из ових установа.

Трећи став забрањује саму дискриминацију установа које обављају делатност у складу са законом и другим прописом, односно лица која користе или су користили услуге ових установа.

Члан 20 Нацрта закона проширује и употпуњује уставну основу из члана 15. Устава, у којем се јемчи родна равноправност и спровођење политике једнаких могућности у Републици Србији. Члан 20 експлицитно побројава забрањене радње који представљају дискриминацију на основу рода, а у складу са правилима међународног права и стандардима прихваћеним кроз потврђене међународне конвенције. Овај члан служи као основа за даљи развој законодавства у области родне равноправности, и важан је у смислу законских гаранција до доношења посебних закона из ове области. Релевантност му ипак, доношењем ових прописа, неће бити умањена, јер је неопходно да се у системском антидискриминационом закону нађу јасне одредбе које гарантују заштиту једнаких права и слобода жена и мушкараца у отвореном и демократском друштву, а посебно одредбе које по први пут истичу аспекте родне дискриминације који су везани за стереотипе, традиционална поимања улога мушкараца и жена, односно друштвену климу која не санкционише радње у складу са схватањем подређене жена у друштву.

Члан 21 Нацрта закона надовезује се на претходни члан, и забрањује дискриминацију на основу родног идентитета и сексуалне оријентације. Овај основ се по први пут законски регулише путем овог Нацрта закона, а одредбама се јемчи основно људско право лица да изрази свој родни идентитет односно сексуалну оријентацију. Члан 21 Нацрта закона је важан и неопходан како би се заштитиле групе лица које су врло често изложене дискриминацији ове врсте, а често су и жртве физичког насиља.

Наредна два члана експлицитно забрањују дискриминацију на основу старосног доба. Члан 22 Нацрта закона регулише забрану дискриминације деце, док члан 23 забрањује облике дискриминације према старијим лицима. Обе врсте дискриминације су веома распрострањене у Републици Србији, а ниједним другим актом се експлицитно и свеобухватно не санкционишу. Сврха ових одредби је и да се утиче на развој свести о потреби равноправног поступања.

Чињеница да се забрана дискриминације особа са инвалидитетом регулише посебним законом (Закон о забрани дискриминације особа са инвалидитетом, Сл. гласник РС бр. 33/06) не спречава да се овако важна област уврсти у овај



(могућност избора локалних Повереника за заштиту равноправности). Овом изменом, као и усклађивањем са постојећим телима успостављеним позитивним законодавством (Омбудсман, Повереник за заштиту информација од јавног значаја), дошло је и до промена надлежности специјализованог тела, како би се осигурала његова независност и ауторитет, а самим тим и ефикасност, као и да би се ускладила са постојећим механизмима.

Чланом 28. установљавају се услови и начин избора Повереника за заштиту равноправности. Повереника бира Народна скупштина Републике Србије, на пет година, већином од укупног броја посланика, на предлог одбора надлежног за уставна питања. Свака посланичка група у Народној скупштини има право да Одбору предложи кандидата за Повереника. Повереник је самосталан и независан у вршењу своје функције, са свим правима и дужностима у складу са тим. Ове одредбе усаглашене су са законима који успостављају друга слична независна тела (Омбудсман, Повереник за заштиту информација од јавног значаја).

Чланом 32. установљава се стучна служба Повереника која му помаже у вршењу дужности, за чију организацију и уређење сагласност даје Народна Скупштина. Финансијска средства за рад Повереника и његове стручне службе обезбеђују се из буџета Републике Србије, а Повереник предлаже обим и структуру средстава неопходних за њен рад и рад стручне службе.

Чланом 33 Нацрта закона утврђене су надлежности Повереника. Наиме, Повереник прима и разматра притужбе због повреда одредби овог закона и даје мишљења и препоруке у конкретним случајевима и изриче мере; подносиоцу притужбе пружа информације о његовом праву и могућности покретања судског или другог поступка заштите; уз пристанак странака, спроводи поступак мирења; подноси тужбе због повреде права из овог закона, без обзира на поступак који сам води; подноси кривичне и прекршајне пријаве због повреде права из овог закона; подноси годишњи и посебан извештај Народној скупштини о повредама одредби овог закона и о њему обавештава јавност; упозорава јавност на најчешће, типичне и тешке случајеве дискриминације, путем информатора, јавних гласила или на други начин; прати спровођење закона и других прописа, иницира доношење или измену прописа ради спровођења и унапређивања заштите од дискриминације и даје мишљење о одредбама нацрта закона и других прописа који се тичу забране дискриминације; успоставља и одржава сарадњу са независним органима и телима надлежним за остваривање равноправности и заштиту људских права на нивоу локалне самоуправе и територијалне аутономије; препоручује органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности.

Посебно истичемо да се овим нацртом закона Поверенику даје активна легитимација, односно, Повереник има могућност да подноси тужбе у складу са одредбама овог нацрта Закона. Овом новином у закону Поверенику се даје дискреционо право да, када осети да је то потребно, бите тужуилац у судском поступку, односно да сам покрене поступак за који сматра да је од важности за унапређење заштите од дискриминације и успостављање фактичке равноправности у друштву.



чланом 39 Нацрта, да у року од 30 дана од дана пријема мишљења са препоруком обавести Повереника о предузетим мерама по тој препоруци.

Чланом 40 омогућено је Поверенику да изриче мере, чиме је обезбеђен специфичан квалитет раду Повереника, којим се употпуњује механизам и поступак утврђен у другим одељцима овог Нацрта. Уколико орган или лице на које се претходно изречена препорука односила не поступи у складу са чланом 39 Нацрта, и у датом року не предузме или не обавести Повереника о предузетим мерама по тој препоруци, Повереник изриче специфичне мере. Ове мере су првенствено превентивног карактера (мера опомене). Уколико лице коме је изречена мера опомене ипак не поступи по препоруци у року од седам дана од дана изрицања опомене, Повереник му одлуком изриче меру јавне осуде.

У одлуци о изрицању мере јавне осуде, утврђује се да је лице поступило дискриминаторски, као и да није поступило по препоруци Повереника, и та одлука се објављује на трошак тог лица у јавном гласилу. Намера законодавца овим одредбама је првенствено превентивна, обзиром да мере јавне осуде често имају много јачи утицај на могућност понављања повреда одредби о забрани дискриминације него казнене мере. Овакве јавне превентивне мере граде перцепцију јавности о недопутивости и кажњивости дискриминације у друштву, указују на недозвољене облике понашања и шире свест појединаца и друштва о потреби равноправности о начинима њеног јемства. Разлог због кога нису дефинисане карактеристике јавног гласила у коме се мера јавне осуде објављује (тираж јавног гласила и национална покривеност) проистичу из потребе да се не спечи могућност да се, у неким случајевима, осуда огласи управо у самој заједници у којој се дискриминација догодила, односно у јавном гласилу које има највећу читаност у тој заједници, па самим тим и највећи ефекат.

## **СУДСКА ЗАШТИТА**

**(чланови 42–48)**

У овом Одељку утврђује се посебан парнични поступак за заштиту од дискриминације. Свако ко сматра да је повређен дискриминаторским поступањем има право да поднесе тужбу окружном суду. Избор окружног суда као надлежног је у складу са одредбама новог Закона о уређењу судова (Службени гласник РС, бр. 116/2008), чиме је законодавац имао намеру да укаже на тежину дела који се односе на тако релевантан аспект људског достојанства.

Тужбом из овог Нацрта закона може се тражити: забрана извршења радње од које прети дискриминација, забрана даљег вршења радње дискриминације, односно забрана понављања радње дискриминације; утврђење да је тужени дискриминаторски поступао према тужиоцу или другоме; извршење радње ради уклањања последица дискриминаторског поступања; накнада материјалне и нематеријалне штете; објављивање пресуде донете поводом неке од тужби из овог Нацрта закона.



Члан 48, став 3 омогућава лакше доказивање постојања дискриминаторског поступања у конкретним случајевима, тако што дозвољава да се лице свесно изложи таквом поступању у намери да непосредно провери примену правила о забрани дискриминације, а да потом може да покрене тужбу. Повереник, организација која се бави заштитом људских права односно лице које се свесно изложило дискриминаторском поступању не могу да поднесу тужбу за накнаду материјалне и нематеријалне штете, обзиром да је мотив такве тужбе заштита лица или групе која је изложена дискриминаторском поступању, као и доказивање самог акта дискриминације.

### **НАДЗОР** (чланови 49-51)

Закон садржи два облика надзора. Први је надзор над спровођењем овог закона, који врши министарство надлежно за људска и мањинска права, осим ако је посебним законом вршење надзора поверено другом министарству.

Други облик надзора је скупштински надзор, који се обезбеђује обавезом Повереника да подноси Народној скупштини годишњи извештај о стању у области борбе против дискриминације, који садржи општу оцену рада органа јавне власти, послодаваца, пружалаца услуга или других лица, уочене пропусте и препоруке за њихово отклањање. Извештај може да садржи и предлог за измену или доношење појединих прописа ради отклањања недостатака и ефикаснијег рада органа јавне власти. Ако постоје нарочито важни разлози, Повереник може по сопственој иницијативи или на захтев Народне скупштине, поднети посебан извештај Народној скупштини. Годишњи и посебан извештај садрже сажетке који се објављују у *Службеном гласнику Републике Србије*.

### **КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ** (чланови 52–63)

За кршење одредби овог Нацрта закона, предвиђене су прекршајне казне, чија висина је усклађена са Законом о прекршајима као и са казним одредбама других закона са којима је овај Нацрт закона усклађен (Закон о забрани дискриминације особа са инвалидитетом, Закон о раду, Закон о здравственој заштити, итд.). Повећање висине казни у овом Нацрту закона, мада би имало веће превентивно дејство, било би у нескладу са одредбама других закона, и потенцијално довело до ситуације да у случајевима где постоје посебни закони, дискриминаторско поступање буде блаже кажњено од случајева који се само регулишу овим Нацртом закона, што је противно духу овог Нацрта закона.

### **ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ** (чланови 64–66)



годину два пута, чиме се посебно истиче хитност и неопходност доношења овог закона. На стр. 43 наводи се «Не постоји општи закон против дискриминације. Широко распрострањена дискриминација нарочито преовладава против ромске заједнице, особа инвалидитетом, против етничких мањина и лица са другачијим сексуалним опредељењем. Заштита од дискриминације на тржишту рада је такође слаба».



Чланом 64 предвиђа се да ће Народна скупштина изабрати Повереника у року од 60 дана од дана ступања на снагу овог Нацрта закона. Овим одредбама се регулише и доношење акта о организацији стручне службе и пословника о раду. Предвиђа се да закон ступи на снагу осмог дана од дана објављивања у Службеном гласнику Републике Србије.

#### 4. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

Да би се овај закон спровео, потребна су финансијска средства за рад Повереника и његове стручне службе, као и за спровођење његових надлежности, односно законских обавеза. За остваривање тих функција потребно је се током 2009. године из буџета Републике Србије издвојити четири милиона динара. Образложење ове потребе налази се у анализи ефеката овог Нацрта закона.

#### 5. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ

У експозеу мандатара за састав Владе, наведени су кључни елементи програма о којима постоји пуна сагласност свих чланова Коалиције, што укључује и опредељење за европску будућност Србије и поштовање међународног права. Наводи се да је један од приоритета Владе Републике Србије јачање социјалне одговорности према грађанима у циљу побољшања услова живота и рада свих грађана Србије, а посебно најугроженијих категорија становништва. Циљ Владе је да у наредним годинама најшири слојеви становништва партиципирају у резултатима економског напретка. Жеља је да се изгради друштво у коме ће сви грађани имати шансе за напредак на друштвеној лествици. Поред тога, успостављање родне равноправности представља важан корак у цивилизацијском напредовању нашег друштва, и наводи се да ће Влада санкционисати сваки облик дискриминације.

Поред начелних разлога за хитност доношења овог закона, постоје и објективни разлози. Пуноправно чланство у ЕУ је у најдубљем интересу Републике Србије и свих њених грађана. Национални програм интеграције Србије у Европску Унију (НПИ), у краткорочним приоритетима, под тачком 1.2. Људска права и заштита мањина, 1.2.1. Поштовање међународних инструмената за заштиту људских права, наводи као приоритет «Усвојити свеобухватно законодавство против дискриминације». У НПИ се наводи експлицитно да: «Забрана дискриминације у Републици Србији још увек није регулисана свеобухватним законом. Израђен је текст Нацрта закона о забрани дискриминације, који се тренутно налази у процедури која претходи изгласавању закона у скупштини. Доношење Закона о забрани дискриминације очекује се до краја првог квартала 2009. године. Овај закон ће бити „везивно ткиво“ које ће на јединствен начин уредити и обезбедити успешну заштиту од дискриминације». Поред тога, овај приоритет је споменут у извештају Европске комисије о напретку РС за 2008.



Како би омогућили активну легитимацију Поверенику, али и могућност организацији која се бави заштитом људских права да покрене тужбу, одређено је да за подношење тужбе којом се утврђује да је тужени дискриминаторски поступао према тужиоцу или другоме, тужилац не мора учинити вероватним постојање правног интереса. У овом случају, релевантно је да се утврди да је учињен дискриминаторски акт, радња или пропуштање.

Члан 45 (Тужбе против аката Повереника) је средство заштите од злоупотребе овог Закона, јер како се штити жртва дискриминације, тако треба и штитити оног против кога је неоправдано поднета притужба односно против кога је неоправдано изречена мера.

Чланом 46 је предвиђено да тужилац може, уз тужбу, у току поступка и после њега, све док извршење не буде спроведено, предложити да суд привременом мером забрани дискриминаторско поступање, да би се отклонила опасност од насиља или ненадокнадива штета. У предлогу за издавање привремене мере тужилац мора учинити вероватним да је та мера потребна да би се отклонила опасност од насиља због дискриминаторског понашања, спречила употреба силе или настанак ненадокнадиве штете. О предлогу за издавање привремене мере суд је дужан да одлучи у року од 3 дана од пријема предлога. Овај рок одређен је услед специфичности предмета овог Нацрта закона.

Први став члана 47 овог Нацрта закона говори о томе да је извршена радња непосредне дискриминације кажњива у сваком случају, без обзира да ли је учињена са предоумишљајем, или из нехата, уколико се утврди да је учињена радња међу странкама неспорна. У том смислу се починилац акта непосредне дискриминације не може ослободити од одговорности.

Ако тужилац учини вероватним да је тужени извршио акт дискриминације, терет доказивања да је предузета мера била оправдана, односно да услед тог акта није повређено начело једнакости или начело једнаких права и обавеза, прелази на туженог. Сматраће се да је тужилац учинио вероватним да је тужени извршио акт дискриминације ако учини вероватним постојање различитог третмана лица на основу својства лица, односно претпостављеног својства лица у конкретном случају, а не мора учинити вероватним и да је предузета мера у конкретном случају била неоправдана. Тужилац мора да докаже да је постојала основана сумња да је тужени починио дискриминаторски акт, а не да докаже сам дискриминаторски акт. У складу са савременим тенденцијама у антидискриминаторском праву, и овде долази до изражаја потреба да се терет доказивања пребаци са тужиоца на туженог (члан 47).

Тужбе на основу овог нацрта Закона може поднети и Повереник и организација која се бави заштитом људских права, односно права одређене групе лица, али ако се дискриминаторско поступање односи искључиво на одређено лице, ови тужиоци могу поднети тужбу само уз његов пристанак.



## ПОСТУПАЊЕ ПРЕД ПОВЕРЕНИКОМ

(чланови 35 – 41)

Овим Одељком утврђен је посебан, специфичан поступак пред специјализованим телом за заштиту равноправности (Повереник). Специфичност овог поступка огледа се у могућности Повереника да изриче одређене мере.

Чланом 35 утврђен је начин покретања поступка пред Повереником. Повереник покреће поступак за утврђивање дискриминације по притужби лица које сматра да је дискриминисано, организације која се бави заштитом људских права односно другог лица. Овим чланом се уређује и начин подношења притужбе Поверенику, као и садржина притужбе. Притужба се подноси у писменом облику, без посебно утврђене форме, или усмено, на записник и не подлеже плаћању таксе. Повереник доставља притужбу лицу против које је поднета, у року од 7 дана од дана пријема притужбе. Повереник покреће поступак без обзира на то да ли су исцрпљена друга правна средства за отклањање повреде на коју подносилац указује или ако је у току други поступак (члан 36).

Повереник ће, сходно члану 36, одбацити притужбу у следећим случајевима: ако је очигледно да нема повреде права на коју подносилац указује, ако је у истој ствари већ поступао а нису понуђени нови докази, као и ако утврди да је због протекла времена од учињене повреде права, немогуће постићи сврху поступања.

Ако притужба испуњава претходно утврђене формалне услове, Повереник обавештава орган или лице против кога је поднета притужба и доставља му примерак притужбе у року од 7 дана од њеног пријема. Орган или лице против кога је поднета притужба дужни су да се изјасне о притужби у року од 15 дана од дана пријема притужбе и даје сагласност за спровођење поступка мирења (члан 37 нацрта Закона).

Повереник може затражити одговарајуће податке и обавештења од органа или лица против којих је поднета притужба, као и од подносиоца притужбе, и узети изјаве од свих лица за која сматра да је то потребно.

Уколико постоји обострана сагласност (лица које је поднело притужбу и лица односно органа против кога је притужба поднета) Повереник прво притупа спровођењу поступка споразумног решавања спора, а пре предузимања других радњи у поступку. На овај поступак мирења сходно се примењују правила Закона о посредовању – Медијацији (Службени гласник РС бр.18/2005).

Повереник даје мишљење о томе да ли је дошло до повреде одредаба овог Нацрта закона у року од 60 дана од дана подношења притужбе, и о томе обавештава подносиоца и лице против кога је притужба поднета. Уз ово мишљење Повереник препоручује лицу против кога је поднета притужба начин отклањања повреде права. Орган или лице на које се препорука односи дужно је, у складу са



системски закон, напротив члан 26, који регулише забрану дискриминације особа са инвалидитетом, представља добар пример како би посебним законом требало регулисати забрану дискриминације у односу на друга лица или групе која су нарочито изложена дискриминацији у нашем савременом друштву. Овакво решење је употребљено и у случају припадника националних мањина (члан 24 Нацрта закона).

Чланом 27 Нацрта закона (дискриминација с обзиром на здравствено стање) законодавац покрива једну широку област која је делимично регулисана посебним законима, али не системски и у смислу забране сваког облика дискриминације. Намера законодавца је да се овим чланом створи полазна основа за нови модел поступања у једној од најважнијих области живота – пружање здравствених услуга.

### ПОВЕРЕНИК ЗА ЗАШТИТУ РАВНОПРАВНОСТИ (чланови 28 - 34)

Анализирајући стање у државама чланицама Савета Европе, ЕЦРИ даје препоруке којима је циљ ревизија законодавства чланица, њихове политике и других мера за борбу против расизма, нетолеранције и дискриминације. Општом препоруком број 2 из 1997. године, ЕЦРИ је препоручио чланицама Савета Европе да установе специјализована тела за борбу против расизма и дискриминације на државном нивоу. Таква тела, у форми комисије, парламентарног повереника, посебног омбудсмана или заменика омбудсмана, односно посебног парламентарног одбора, имају велики број држава чланица Савета Европе (Белгија, Данска, Финска, Мађарска, Холандија, Норвешка, Шведска, Швајцарска, Велика Британија, Португалија). Наведена тела се на државном нивоу баве надзором и спречавањем дискриминације, изрицањем мера у случају кршења забране дискриминације, помагањем жртвама дискриминације, надгледањем спровођења националних закона, те борбом против предрасуда путем образовних мера и медија.

Поштујући препоруке ЕЦРИ, али и упоредноправно искуство, овим нацртом установљава се нов орган – Повереник за заштиту равноправности – који је по карактеру самосталан и независан).

Овим нацртом закона установљава се Повереник за заштиту равноправности. Обзиром на број коментара добијених од стране ресорних министарстава као и Венецијанске комисије Савета Европе, која је имала прилике да у децембру 2007. године стручно анализира прву верзију Нацрта закона о забрани дискриминације, и која је своје коментаре проследила Републици Србији у фебруару 2008. године, а који су прослеђени у другом кругу прикупљања мишљења на Нацрт овог закона у марту 2008. године свим релевантним министарствима, на идеју формирања Комисије за заштиту равноправности, овом верзијом Нацрта закона, установљава се Повереник за заштиту равноправности. Разлози избора оваквог специјализованог тела јесу једноставнија и јаснија процедура избора Повереника, ефикасност рада, већа могућност рада на регионалној основи



Рубрум члана 15 дефинисан је као Дискриминација у поступцима пред органима јавне власти. Поред чињенице да су у Посебним случајевима дискриминације јасно набројане и прецизно формулисане нарочито осетљиве групе којима ће се Законом о забрани дискриминације гарантовати једнако поступање, тако је овим чланом намера да се посебно истакне субјект који не сме да врши дискриминацију и у којим поступцима не сме да врши дискриминацију. Први став овог члана говори о једнаком приступу и једнакој заштити права пред судовима и другим органима власти. У другом и трећем ставу је прецизирано у којим ситуацијама закон препознаје и санкционише дискриминаторско понашање.

Члан 16 дефинише забрану дискриминације у области рада. Закон о раду РС садржи дефиницију забране дискриминације, која се у смислу тог закона, односи на запослена лица, као и лица која траже запослење. Међутим, како Закон о раду познаје само радни однос на одређено и неодређено време (са непуним радним временом, ван просторија послодавца и сл.), јасно је да тим законом нису заштићене многе друге категорије лица које раде, које су ангазоване код послодавца на основу уговора о привременим и повременим пословима, на основу уговора о допунском раду, уговору о делу, на основу уговора о стручном оспособљавању и усавршавању, волонтери или по био ком другом основу. Свако, без изузетка треба да буде заштићен од сваког облика дискриминације у области рада и има право на уживање, под једнаким условима, свих права у области рада, односно у вези са радом. У трећем ставу овог члана се наводи шта се не сматра дискриминацијом, односно када прављење разлике, искључење или давање првенства лицу или групи није дискриминација.

Закон о забрани дискриминације садржи решења којима ће се у једном друштву успоставити норме понашања које теже развоју друштвене свести до тог нивоа да се одређени облици понашања не морају уређивати законом. Чланом 17 се забрањује дискриминација у пружању јавних услуга и коришћењу објеката и површина. Досадашње искуство многих владиних и невладиних организација, удружења и група грађана је показало да је управо овакав члан закона неопходан да би се спречила, на жалост, веома честа појава дискриминаторског понашања од стране пружалаца јавних услуга. Дискриминација у пружању јавних услуга постоји ако правно или физичко лице, у оквиру своје делатности односно занимања, на основу личног својства лица или групе, одбије пружање услуге, за пружање услуга тржи испуњење услова који се не траже од осталих лица или група, односно ако у пружању услуга неоправдано да првенство другом лицу или групи. Законодавац сматра да ће, између осталог, овај закон дати добру основу за наставак добре праксе наших судова у санкционисању овакве врсте дискриминаторског понашања.

Чланом 18 Нацрта закона забрањује се дискриминација у области верских права, чиме се омогућава правна заштита у случају повреде уставом зајамчених права на слободу мисли, савести и вероисповести и равноправности цркава.



Рубрум члана 9 гласи «*Виктимизација*». Сам појам виктимизације користи се све више у правничком језику, означавајући позивање на одговорност лица која траже или намеравају да траже заштиту од противзаконитог акта, радње или пропуштања, или због тога што су понудили или намеравају да понуде доказе у вези са противзаконитим актом, радњом или пропуштањем. Намера законодавца је да правно регулише велики број случајева који се у пракси дешавају, а односе се на непријављивање акта дискриминације, односно одустајање од коришћења правно расположивих средстава, услед страха од реперкусија над оним који пријави такав случај или сведочи у корист жртве дискриминације. Намера овог члана је да олакша доказивање у случајевима дискриминације. Законодавац се усудио овом приликом да користи овај појам, будући да у српском језику није постојао одговарајући термин који би заменио ову изворно енглеску реч која ујказује на потенцијалну жртву, а обзиром на њено препознавање од стране правника у овом контексту. Напомињемо да у оквиру овог Нацрта закона, виктимизација се односи само на случајеве дискриминације.

Чланови 10 и 11 имају заједничко својство да се баве општепризнатим људским правима на слободу удруживања и на слободу говора, у циљу да се направи баланс између поштовања наведених слобода и забране њихове злоупотребе која би водила кршењу других права из корпуса људских права. У члану 10 забрањено је удруживање ради вршења дискриминације, односно деловање организација или група које је усмерено на кршење уставом, међународним споразумом и законом зајамчених слобода и права или на изазивање националне, расне, верске и друге мржње, раздора или нетрпељивости. Члан 11 регулише злоупотребу слободе говора, кроз изражавање идеја, информација и мишљења којима се подстиче дискриминација, мржња или насиље против лица или групе због њиховог личног својства, у јавним гласилима и другим публикацијама, на скуповима и местима доступним јавности, исписивањем и приказивањем порука или симбола и на други начин.

Члан 12 регулише облик дискриминације који је најкарактеристичнији у пракси, а који подразумева узнемиравање и понижавајуће поступање. Чланом је јасно одређено које су последице таквог поступања: страх или непријатељско, понижавајуће и увредљиво окружење.

Неки облици дискриминације су овим Нацртом закона издвојени као тешки (члан 13), с обзиром на њихове последице, на то ко врши дискриминацију и на саму радњу дискриминације. У тачци један овог члана су издвојена одређена лична својства с обзиром на тежину последица изазивања и подстицања мржње, раздора или нетрпељивости на основу тих личних својстава. Ова лична својства су потенцирана јер, посматрајући историјски, управо је подстицање мржње, раздора или нетрпељивости на том основу имало најтеже последице по друштво и државу. У том смислу, мада сваки облик дискриминације има тешке последице по жртву, друштво као такво познаје одређене облике дискриминације који су нарочито негативни по општи развој и поштовање људских права, а које закон треба да



закључка да постоји превелики број закона и подзаконских аката који би требало да буду укључени у такав процес, те да би исти био сложен и дуготрајан, а којим се ипак не би постигла потпуна заштита свих категорија лица. Анализом се дошло до чврстог уверења да доношење једног крвног закона против дискриминације нема алтернативу, с обзиром да је ово једини начин постизања пуне заштите за све угрожене категорије у друштву.

### **3. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

#### **ОПШТЕ ОДРЕДБЕ (Чланови 1–3)**

Општим одредбама најпре је утврђен предмет Нацрта закона о забрани дискриминације. Овим законом уређује се општа забрана дискриминације, облици и случајеви дискриминације и утврђују средства правне заштите у случају кршења забране дискриминације. Такође, ставом 2 члана 1 утврђено је да се овим законом установљава Повереник за заштиту равноправности, као самостални државни орган, независан у вршењу својих надлежности. Из самог предмета Закона јасно је да се Законом уређује интегрални систем мера, услова и инструмената којима се обезбеђује успешна примена Уставних одредби које се односе на забрану дискриминације.

У члану 2 дефинисани су појмови који се користе у овом Нацрту закону. У првом ставу, под тачком 1. објашњава се појам «дискриминације» и «дискриминаторског поступања». Појам дискриминације уподобљен је дефиницији дискриминације садржане у документима Савета Европе и у директивама Европске Уније. Устав Републике Србије даје основ за свеобухватну дефиницију појма дискриминације.

Чланом 2 овог Нацрта закона дискриминација је свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање, или давање првенства), у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а на основу неког личног својства или претпостављеног личног својства. У даљем тексту наводе се лична својства која могу да буду основ за дискриминацију, проширујући листу својстава која се наводе у уставном тексту, али не ограничавајући је само на ова својства. Предвиђа се, дакле, могућност да нацрт Закона штити и од дискриминације по неком другом личном својству које није изричито наведено у овој дефиницији. Овако дефинисан појам дискриминације је свеобухватан и у односу на различито дефинисане појмове дискриминације у нашим позитивним посебним законима.

Тачке 2., 3. и 4. првог става члана 2 овог Нацрта закона објашњавају на кога се закон односи. Будући да је у питању системски закон не изузима се ниједан



облик дискриминације, на националној, етничкој, расној, језичкој основи, лица која припадају националним мањинама. Државни органи, као ни органи аутономне покрајине, града и општине не могу доносити правне акте нити предузимати мере које су супротне овој забрани. *Забрана дискриминације по верској основи* делимично је решена *Законом о црквама и верским заједницама* (2006). *Забрана дискриминације особа са инвалидитетом* целовито је решена доношењем *Закона о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом* (2006). *Забрана дискриминације лица која траже запослење и запослених* делимично је решена *Законом о раду* (2005), који садржи посебно поглавље које се односи на забрану дискриминације *лица које траже запослење и запослених*. *Забрана дискриминације пацијената* делимично је решена *Законом о здравственој заштити* (2005), а *забрана дискриминације лица над којима се извршава кривична санкција* парцијално је решена *Законом о извршењу кривичних санкција* (2005). *Забрана дискриминације деце и малолетника* парцијално је решена *Породичним законом* (2005), *Законом о основама система образовања и васпитања* (2003) и *Законом о малолетним учиниоцима кривичних дела и кривичноправној заштити малолетних лица* (2005). *Забрана полне дискриминације* парцијално је уређена *Законом о запошљавању и осигурању за случај незапослености* (2003), и др.

Поједини закони имају и одребе које се односе на афирмативну акцију. Такви су, пре свега, изборни закони, или нпр. *Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености*. У вези с мерама афирмативне акције треба истаћи да су неке од њих предвиђене подзаконским актима (нпр. закључак Владе Републике Србије о повећању учешћа припадника националних мањина у органима државне управе), док се у појединим случајевима њихово предузимање сугерише и политичким актима (нпр. Стратегијом за интеграцију и давање нових овлашћења Ромима, или Акционим планом Владе Републике Србије за Декаду Рома, итд.).

Општи закључак који произлази из овог делимичног прегледа закона, подзаконских аката и регулатива који се односе на забрану дискриминације и афирмативну акцију јасно указује на то да не постоји општи антидискриминациони нормативни и институционални оквир који би на јединствен начин уредио питања забране дискриминације и афирмативне акције у Србији.

У прописима који се односе на поједине групе или области немогуће је наћи „везивно ткиво“ које би на јединствен начин уредило наведено питање и обезбедило успешну заштиту од дискриминације.

#### **2.4. Циљеви који се постижу доношењем овог Закона:**

Из напред наведеног произилази неопходност доношења општег антидискриминационог закона који би требао да учини следеће: да утврди општу дефиницију дискриминације и афирмативне акције; да утврди дефиниције дискриминације према одређеним категоријама лица и у одређеним случајевима; да предвиди облике дискриминације; да предвиди посебан орган или тело које би координирало акције у вези са забраном дискриминације и које би имало различите



пола, расног или етничког порекла, верског убеђења или веровања, одређеног инвалидитета, старости и сексуалне одређености. Чланом 13 Европска унија постаје овлашћена да, у за то предвиђеним процедурама, доноси правне акте ради спречавања и отклањања дискриминације по датим основама.

У Уговору из Лисабона, потписаном 13. децембра 2007. године, у члану 2, став 3 наводи се: «Унија ће установити унутрашње тржиште. Радиће на одрживом развоју Европе заснованом на уједначеном економском расту и стабилности цена, високо конкуритивном социјално економском тржишту, тежећи пуној запослености и социјалном прогресу, високом нивоу заштите и побољшању квалитета животне средине. Промовисаће научни и технолошки напредак. Бориће се против социјалне искључености и дискриминације, и промовисаће социјалну правду и заштиту, равноправност између жена и мушкараца и солидарност између генерација и заштиту права детета.»

### 2.3. Проблеми које закон треба да реши

У Републици Србији данас постоји велики број прописа којима се несистематично и парцијално регулише заштита од дискриминације, и то тако што су регулисане поједине области или заштићене поједине рањиве групе.

У последњих неколико година, у новоусвојеним законима запажамо одредбе којима се уређује заштита од дискриминације, али су неке од њих, нажалост, претежно декларативне и често потпуно изоловане у правном систему. С друге стране, дискриминација у Србији још увек постоји. То све ствара потребу за унапређењем постојеће легислативе. Искуства из упоредног права, као и стандарди УН, Савета Европе и Европске Уније, јесу поуздана основа за дефинисање прецизних и веома ефикасних правних механизма заштите од дискриминације. Држава не само што не сме доносити дискриминаторске законе него мора створити и правни амбијент у којем ће сви њени органи бити дужни да право примењују једнако на све и на располагању имати применљиве законске одредбе. Држава при том мора да санкционише сваку дискриминацију, без обзира на то да ли су за њу одговорна њена службена лица, односно њени органи, или физичка или правна лица. Ако то не учини, пред жртвама дискриминације се отварају друге могућности, односно могућности непосредног обраћања међународним телима за заштиту људских права, и то пре свега Европском суду за људска права у Стразбуру.

1) *Кривичноправне, грађанскоправне и друге казненоправне мере заштите.* Уколико пођемо од појединачних норми које су садржане у појединим законима а у вези су са мерама забране које се односе на дискриминацију, најпре можемо да поменемо мере кривичноправне заштите. Кривични законик Републике Србије предвиђа три кривична дела везана за забрану дискриминације. То су: повреда равноправности (члан 128), повреда права употребе језика и писма (члан 129), и расна и друга дискриминација (члан 387).



забранила расна дискриминација у областима као што су образовање, запошљавање или приступ јавним местима, а на основу Препоруке о општој политици број 7.

Република Србија је ратификовала и Европску конвенцију о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих казни или поступака, Европску повељу о регионалним или мањинским језицима, која у делу II, члану 7. тачка 2. (циљеви и принципи) забрањује дискриминацију, као и Оквирну конвенцију Савета Европе о заштити националних мањина, чији Одељак II, члан 4. став 1. гласи: «Стране уговорнице се обавезују да ће припадницима националних мањина гарантовати равноправност пред законом и једнаку законску заштиту. У том смислу забрањена је било каква дискриминација на основу припадности националној мањини».

## **2.2. Испуњавање стандарда за стабилизацију и придруживање Европској унији и хармонизацији нашег законодавства са *aquis communautaire***

*Антидискриминационо законодавство у оквиру процеса стабилизације и придруживања Европској унији*

Политички критеријуми приступања Европској Унији дефинисани 1993. године у Документу из Копенхагена посебно се односе на стандарде из области владавине права, људских права и заштите мањина. Заштита против дискриминације представља једну од основних обавеза Републике Србије у процесу стабилизације и придруживања Европској Унији. Основа за потребу израде закона против дискриминације налази се у оцени датој у Извештају о спремности Србије и Црне Горе за преговоре о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом, такозваној Студији изводљивости, где се у оквиру разматрања стања из области људских права и заштите мањина примећује да је „национално законодавство... углавном у складу са међународном стандардима, али је усвајање закона против дискриминације неопходно ради обезбеђивања додатних гаранција и механизма заштите”. Један од основних докумената који обавезују Републику Србију у овом процесу, Документ Европског Партнерства (2008/213/EC) дефинише у оквиру својих краткорочних приоритета и приоритет у области економских и социјалних права «Усвојити свеобухватан закон против дискриминације и обезбедити одговарајућу институционалну подршку жртвама», док у оквиру средњорочних приоритета, а у сфери људских права и заштите мањина, стоји приоритет „спроводити законодавство о спречавању свих облика дискриминације».

У извештају Европске Комисије за 2008. годину, у делу који се тиче економских и социјалних права (део 2.2. извештаја) наводи се да Устав Републике Србије забрањује сваки облик дискриминације, али да «оквирни закон о забрани дискриминације није још увек усвојен. У пракси, још увек постоји широко распрострањена дискриминација против националних мањина, ромске популације и жена, као и особа са посебном сексуалном оријентацијом». У делу који се односи на запошљавање и социјалну политику (део 4.1.8. извештаја) додаје се потреба доношења овог закона ради заштите од дискриминације на тржишту рада.



Србија може увести ради постизања пуне равноправности између припадника националне мањине и грађана који припадају већини.

## 2. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА

Разлоге за доношење овог закона налазе се у поштовању међународних стандарда и обавеза преузетих ратификацијом међународних уговора, пре свега оних који се односе на гаранције људских права и слобода; у испуњењу стандарда за стабилизацију и придруживање Европкој унији и хармонизацији нашег законодавства са *aquis communautaire*, као и за непостојање интегралног система заштите од дискриминације у правном систему Републике Србије, којим би били утврђени општи услови, мере и инструменти који би омогућили још ефикаснију борбу против дискриминације.

### 2.1. Поштовање међународних стандарда преузетих ратификацијом међународних уговора

Овде посебно треба навести међународне уговоре и остале акте настале у оквирима Уједињених нација и Савета Европе – међународних организација које су у успостављању међународних стандарда у области људских права најистакнутије и чија је чланица и наша земља.

#### *Документи Уједињених нација*

1) *Повеља Уједињених нација* у члану 55 тачки ц обавезује све чланице на „поштовање људских права и основних слобода за све, без разликовања расе, пола, језика или вере“.

2) *Универзална декларација о људским правима* у члановима 1 и 2 свим људима јамчи слободу и једнакост у достојанству и правима, без обзира на „било какву разлику као што је раса, боја коже, пол, језик, вера, политичко или неко друго опредељење, национално или друштвено порекло, власништво, рођење или неки други статус“.

3) *Пакт о грађанским и политичким правима* из 1966. године у члану 20 ставу 2 прокламује да ће се законом „забранили свако заговарање националне, расне или верске мржње које представља подстицање на дискриминацију, непријатељство или насиље“. Чланом 26 Пакта утврђено је: „Сви су пред законом једнаки и имају право на једнаку законску заштиту без икаквог разликовања. У том погледу закон ће забранити сваку дискриминацију и зајамчити свим лицима подједнаку и ефикасну заштиту против сваке дискриминације, нарочито на основу расе, боје, пола, језика, вероисповести, политичког и било ког другог мишљења, националног и друштвеног порекла, имовине, рођења или другог статуса.“

4) *Пакт о економским, социјалним и културним правима* из 1966. године у члану 2 ставу 2 обавезује државе уговорнице да јамче да се права која су у њему