

Проф. др Марина М. Симовић

Омбудсман за дјецу Републике Српске,
Факултет правних наука Паневропског универзитета „Апеирон” у
Бањој Луци

Проф. др Миомира П. Костић

Правни факултет Универзитета у Нишу

РОДНА РАВНОПРАВНОСТ У ЈАВНИМ ПОЛИТИКАМА

*У раду ауторке разматрају правна и социјална (социо-економска) питања која се односе на родни приступ у јавним политикама. У том смислу, теоријско истраживање је усмјерено, *vice versa*, на основне елементе јавних политика, попут: идеје, историјског и структурног одређења јавних политика, типологије, методолошког приступа у изучавању јавних политика, а посебно анализом јавних политика на пољу спровођења принципа родне равноправности. Указује се на постојећа нормативна достигнућа/постигнућа у Републици Србији и БиХ у односу на имплементацију преузетих међународних докумената у овој области. Посебна пажња се посвећује анализи извјештаја надлежних министарстава, и то оних података којима се изводе закључци о родној заступљености, односно спроведеним принципима родне равноправности у различитим сегментима јавних политика „које се свode на владин избор и на приступе од врха према дну”. Циљ је да укаже на питања која се јављају, да се учине видљивим, зато што су ауторке правничке професије, па с професионалном и педагошком одговорношћу теже да разоткрију дилеме више у примјени него у номотехничком поступку доношења закона, стратегија и акционих планова везаних за примјену родне равноправности у различитим сегментима, посебно у јавним политикама, чија непримјена води ка дискримина-*

Марина М. Симовић, *vlado_s@blic.net*.

Миомира П. Костић, *kosticm@prafak.ni.ac.rs*.

цији. Ауторке се осврћу и на појаву pink washing. У раду су примијењени различити методолошки поступци: историјскоправни, упоредноправни, као и анализа случаја.

Кључне ријечи: Менаџмент у јавној управи; Родна равноправност; Јавне политике; Дискриминација; Превенција дискриминације по основу рода.

1. УВОД

Посматрање правних и социо-економских питања која се односе најприје на јавне политике, а потом и на родни приступ у њима, неопходно је отпочети промишљањем о људским правима уопште, а потом и њиховој спецификацији. У непрегледном пољу, мноштву исписаних или изречених мисли, ставова, тврђења везаних за појам људских права, можда се ипак треба усредсредити на натписе, попут оних: „Разумијевање људских права”,¹ зато што њихова садржина већ на први поглед упућује на јасно објашњење концепта, али и на неопходност обнављања сазнања. Разлог томе је што се члану 1 Универзалне декларације о људским правима из 1948. године прописују три основна упоришта: слобода, једнакост и солидарност, или „сва људска права за све”, која уједно захтијевају и међусобно разграничавање садржине. Слобода треба да обухвати слободу: мисли, савијести, вјероисповијести, изражавања. Затим, људска права треба да омогуће свим људима једнакост у заштити од дискриминације у уживању људских права, као што је постизање пуне равноправности жена и мушкараца. Солидарност обједињује економска и социјална права, као што су: социјална сигурност, поштена накнада за рад, одговарајући стандард живота и здравља и доступност образовања. На основу наведених принципа и садржаја њиховог досега, људска права подијељена су у пет категорија: политичка, грађанска, економска, социјална и културна људска права. Ова права су нормирана Универзалном декларацијом о људским правима, као и у два пакта, па заједно чине Повељу људских права.²

¹ *Разумјевање људских права*, (ур. Wolfgang Benedek и Minna Nikolova), Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београдски центар за људска права 2003, 18, <http://www.bgcentar.org.rs/bgcentar/wp-content/uploads/2013/04/razumevanje-ljudskih-prava.pdf>, 28.11.2019.

² Међутим, развој идеје о нормирању и остваривању људских права није окончан усвајањем Универзалне декларације о људским правима 1948. године. Осамдесетих година 20. вијека, када је дошло до економског раста у државама Европе, као и у САД, утемељила се и мисао о посебним правима жртава, било недозвољених понашања, било оних која улазе у домен несагледивих посљедица елементарних непогода. С развојем виктимологије и критичке криминологије, у социолошкој мисли западног свијета, као и идеје родне равноправности у друштвеном животу, па и у јавним политикама,

У савременим државама, заштита људских права предвиђена је као: управноправна; судска заштита; уставносудска заштита; као и заштита људских права пред омбудсманом у оним државама у којима је та институција предвиђена уставом и законом и повјерена му је од стране парламента. Градирање заштите људских права у навођењу управноправне заштите не представља случајност, зато што се у том сегменту у највећем обиму и остварује кршење људских права, у битисању грађана.³ Постало је неопходно издвајање и заштита посебно вулнерабилних група становништва. Вулнерабилност се одређује као неповољност положаја у односу на друге или маргинализовани положај у односу на друге, који у друштву заузимају појединци или групе људи. Према одређењу Свјетске здравствене организације, вулнерабилност (рањивост) је ниво на коме становништво, појединац или организација нису у стању да предвиде велике тешкоће, носе се са њима, пружају отпор томе и опораве се од њиховог утицаја. Сматра се да ту спадају: дјеца; бремените жене; старије особе; неухрањени људи; особе са ослабљеним имунитетом, које су у посебној опасности у вријеме недаћа. Сиромаштво и његове уобичајене посљедице, као што су: недовољна исхрана, бескућништво, лоши услови становања, напуштеност, јесте основни узрок вулнерабилности.⁴ UNESCO као вулнерабилне групе издваја: на првом мјесту неписмене жене;⁵ затим, младе који нису укључени у систем школовања и не посједују основну писменост; осуђена лица; избјеглице и домородачко становништво.⁶

а у окружењу економски ослабљених привреда, из којих се могао издвајати дио буџета за санирање посљедица процеса виктимогенезе код становништва, груписали су се као заштитни објекти, у домену људских права, и право на мир, право на развој и право на здраву околину. У књижевности која обухвата изворе људских права, ова се права одређују као права солидарности.

³ Међутим, у најширем смислу, људска права, односно њихово нарушавање и кршење, могу бити заштићена и у кривичном и у грађанском судском поступку. Иако се у опису бића неких кривичних дјела, у савременом кривичном законодавству Републике Србије, не наводе експлицитно ријечи *људска права*, у посебним главама, као групним заштитним објектима, нормирана су кривична дјела против: здравља људи (глава XXIII), животне средине (глава XXIV) и опште сигурности људи и имовине (глава XXV), која би се могла подвести под категорију права солидарности. Свака од глава обухвата већи број посебних инкриминација, чији је садржај и контекст прописивања умногоме одређен напретком цивилизацијских тековина, као и потребама квалитета и организације свакодневних животних активности грађана.

⁴ World Health Organization, *Vulnerable groups*. http://www.who.int/environmental_health_emergencies/vulnerable_groups/en/, 20.10.2019.

⁵ У временском опсегу осамдесетих и деведесетих година прошлог вијека донијети су и усвојени најзначајнији међународни документи који се односе на сузбијање било ког облика насиља над женама и који садрже правно обавезујуће норме за државе потписнице. То је, прије свега, Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена, усвојена од стране Генералне скупштине Уједињених нација резолуцијом 34/180

2. РОДНА РАВНОПРАВНОСТ У ЈАВНИМ ПОЛИТИКАМА

У посматрању примјене принципа родне равноправности у јавним политикама скоро да је немогуће занемарити, на први поглед једноставно, поимање јавних политика. Чак и међу теоретичарима јавних политика, као и у апликативном домену, често не постоји сагласност око одређења тог појма, који се, можда и услед језичке неподударности, погрешно поистовећује с појмом и значењем политичке власти, на примјер. Стога се у литератури из области управног права, прије свијега, истиче да је јавна политика систем доношења одлука у јавном сектору. Она спада у дио менаџмента јавне управе који се тиче односа и процеса и сфере дјелатности јавне управе.⁷ Конкретније, значи да јавна политика подразумева процес доношења одлука у јавном, а не у приватном интересу. С друге стране, њено утемељење се налази у вриједносном суду њених актера, па зато представља избор вриједности, које се спроводе ради постизања циља одређеног од стране политичких власти. Јавну политику (акцију, програм, мјере) карактеришу њени циљеви, употребијелена средства, њихово остварење (резултати), њене посљедице, њено спровођење и социјално-економска и институционална средина.⁸

Квалитет услуга јавног сектора цијени се и по политичкој природи јавне управе, у чему равноправност и демократија имају важну улогу. У не тако обимној литератури из области јавних политика и менаџмента јавних политика код нас, попут књиге П. Димитријевића, занимљиво

од 18. децембра 1979. године. Ступила је на снагу 3. септембра 1981. године у складу са чланом 27 (1). До 1. марта 1988. године, инструменте о ратификацији или приступању депоновале су 94 државе. Ова конвенција, са Опционим протоколом, предвиђа низ мјера ради окончања дискриминације жена и обавезује све државе које су је ратификовале или су јој приступиле, да уклоне све дискриминаторне законе и да установљавањем судова и других правних институција – обезбиједи ефикасну заштиту жена од дискриминације. У члану 1 Конвенције дефинише се „дискриминација“ као свака разлика, искључење или ограничење у погледу пола, што има за посљедицу или циљ да угрози или онемогући признање, остварење или вршење од стране жена људских права и основних слобода на политичком, економском, друштвеном, културном, грађанском и другом пољу, без обзира на њихово брачно стање, на основу равноправности мушкараца и жена. Осим овог документа, треба нагласити и доношење Декларације УН о елиминацији свих облика насиља према женама (А/Рес/48/104, УН 1993. године, <http://www.prs.hr/index.php/medunarodni-dokumenti/un-dokumenti/270-un-dekla-racija-o-uklanjanju-nasilja-nad-zenama>, 21.11.2019), која предвиђа да државе треба да унаприједи казнене, грађанске, радне и административне санкције у домаћем законодавству ради кажњавања и надокнаде штете учињене женама које су подвргнуте насиљу, као и низ других докумената за превенцију оваквог поступања.

⁶ UNESCO Institut for Lifelong Learning, *Vulnerable Groups*, <http://uil.unesco.org/literacy/vulnerable-groups/>, 2.12.2019.

⁷ П. Димитријевић, *Основе менаџмента јавне управе*, Ниш 2018, 40.

⁸ *Ibid.*, 41.

је да се примијети како питање родне равноправности није ни обрађивано. У ствари, помињање *жена – специјалне ситуације* је једино што би указивало на испитивање учешћа, или прецизније, положаја жена у јавним политикама, било као носилаца функција, било као корисница услуга јавне управе. При томе, селективне животне ситуације, епизоде, попут тражења посла, добијања социјалне помоћи, пријаве рођења дјетета, посједовање личних докумената, пријаве полицији (насиље у породици) и друго, представљају предмет интересовања приликом оцјењивања квалитета рада јавне управе, који је у крајњем сегменту посљедица примијењених одлука из јавних политика, које су опет биле руковођене вриједносним судовима, личним или политичким.

Домен правне регулативе у овој области није изостао у Републици Србији. Занимљиво је да Национална стратегију за родну равноправност за период од 2016. до 2020. године, са Акционим планом за период од 2016. до 2018. године,⁹ детаљно описује сва питања која се односе на родну равноправност у јавним политикама, почев од објашњења овог појма, па предвиђа: „родна равноправност у јавним политикама” подразумијева да родна равноправност постаје дио планирања, израде и примјене јавних политика, закона, програма и мјера; потребе, приоритети и специфични положај жена и мушкараца, укључујући рањиве групе, систематски се укључују у јавне политике и активно се разматрају њихови ефекти на положај жена и мушкараца, укључујући рањиве групе, у свим фазама (планирања, израде, примјене, надзирања и вредновања) и на свим нивоима, уз равноправно учешће жена и мушкараца у овим процесима, при чему „родна перспектива” представља уважавање родних различитости у односној области јавне политике.” Посебно значајна ставка односи се на родно буџетирање. Највеће достигнуће представља подизање свијести о постојању законске обавезе за јединице локалне самоуправе да се баве питањима родне равноправности. Имајући у виду комплексне посљедице дискриминације жена, родних стеротипа и патријархалног наслеђа како на положај жена, тако и на положај, благостање и развој породице, друштва и државе – стране које имају интерес у спровођењу јавне политике дефинисане овом стратегијом су сви грађани и грађанке Републике Србије, а нарочито припаднице рањивих група. Родна равноправност се тиче свих жена и мушкараца, тиме и друштва у цјелини. Постизање *de jure* и *de facto* родне равноправности кључно је питање развоја друштва и унапређења друштвених односа.

⁹ Национална стратегију за родну равноправност за период од 2016. до 2020. године са Акционим планом за период од 2016. до 2018. године, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 4/16.

У периоду од 2016. до 2020. године фокус јавне политике ће бити/јесте усмерен на остваривање следећих стратешких циљева: остварити промијењене родне обрасце и унапријеђену културу родне равноправности; повећати капацитете и знање руководиоца/руководитељки и запослених у органима јавне власти о родној равноправности; спровести родно осетљиво формално образовање; развијати знање и видљивост академских резултата у области студија рода; остварити повећан ниво свијести јавности о значају родне равноправности, повећане сигурности жена од родно заснованог насиља у породици и у партнерским односима. Затим, учинити остваривим повећану равноправност жена и мушкараца примјеном политика и мјера једнаких могућности, као: равноправно учешће жена и мушкараца у родитељству и економији старања; жене и мушкарци равноправно одлучују у јавном и политичком животу; побољшан економски положај жена и статус жена на тржишту рада; унапријеђена улога жена у систему безбједности; жене и мушкарци у руралним подручјима активно и равноправно доприносе развоју и имају равноправан приступ резултатима развоја; унапријеђен положај вишеструко дискриминисаних и рањивих група жена; побољшано здравље жена и равноправан приступ здравственим услугама. У Стратегији се истиче и системско увођење родне перспективе у доношење, спровођење и праћење јавних политика, тако да буду успостављени функционални механизми за родну равноправност на свим нивоима, при чему је неопходно да родна перспектива буде укључена у сва стратешка документа. У том смислу, неопходно је установити родну анализу политика, програма и мјера; родно осјетљиву статистику и евиденцију; родно одговорно буџетирање; пратити успостављене механизме сарадње са удружењима и пратити напредак у успостављеној међународној и регионалној сарадњи и размјени добрих пракси.

Измјена родних образаца, али и увођење родне равноправности у јавне политике захтијева континуирану производњу и промовисање валидно, академски верификованог знања. Због тога је потребно не само повећавати видљивост родних студија како би допринијеле јачању људских ресурса у области родне равноправности, него радити и на унапређењу услова за производњу академског знања и његове промоције унутар академске заједнице.

Узимајући у обзир резултате Евалуације Акционог плана (2010–2015), ситуациону анализу стања родне равноправности и закључке консултација са јединицама локалних самоуправа и удружењима, ова стратегија идентификује као рањиве групе посебно изложене ризику вишеструке дискриминације: Ромкиње, жене старије од 60 година, младе, жене на селу, труднице, жене са малом дјецом, жене другачије сексуалне ори-

јентације, жене које трпе насиље у породици, жене са инвалидитетом, самохране мајке, припаднице националних и етничких мањина, незапослене и необразоване жене. Овим, листа рањивих група остаје отворена; рањивим групама се сматра свака група која је као таква идентификована у појединој области јавне политике и/или узимајући у обзир специфичности локалног окружења и околности.

У Босни и Херцеговини донијет је *Gender* акциони план Босне и Херцеговине за период од 2018. до 2022. године.¹⁰ Занимљиво је да се јавне политике и спровођење мјера за постизање родне равноправности спомињу само два пута. У документу се најприје истиче да „институције власти морају успоставити и проводити активне јавне политике и стратешке мјере за постизање равноправности полова. Интеграција стандарда равноправности полова у све области друштвеног живота (*gender mainstreaming*) није само обавеза институција за равноправност полова, већ свих надлежних институција које су дужне уводити и примјењивати ове стандарде у свом дјелокругу.¹¹ Кантони у Федерацији БиХ „немају одговарајућа тијела/урезде, нити јавне политике (стратегије или акционе планове) због чега не долази до жељених унапређења равноправности полова, посебно у областима запошљавања, здравства или образовања на нивоу кантона”.¹²

Изучавање нормативног оквира, а пре свијег стратегија и акционих планова који јасно указују на стварно стање области које обухватају неопходно је уколико се пажња истраживача усмјери на *жене – специјалне ситуације*, услед чега ће се јасно издвојити два сегмента: положај жена на тржишту радне снаге и насиље у породици. Постављање економске виктимизације и положаја жена на тржишту радне снаге у узрочно-посљедични однос, и шире, уз појаву насиља у породици као често пратећу посљедицу, важан је дио у проучавању креирања и евалуације јавних политика.

Рад човјека представља један од најважнијих аспеката економског, културног, политичког и личног просперитета појединца и уткан је у општи развитак и прогрес једне друштвене заједнице. Радом се остварује процес производње материјалних и духовних добара, у смислу цјелисходне дјелатности човјека на стварању употребних вриједности. Од рада зависе човјекова егзистенција и задовољавање свих других потреба за његово остваривање и развијање као генеричког бића.¹³

¹⁰ *Gender* акциони план Босне и Херцеговине за период од 2018. до 2022. године, Босна и Херцеговина, Министарство за људска права и избеглице, Агенција за равноправност полова босне и Херцеговине, Октобар 2018. године, https://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2018/11/GAP-BiH-2018-2022_B.pdf, 6.12.2019.

¹¹ *Ibid.*, 7.

¹² *Ibid.*, 36.

¹³ С. Константиновић-Вилић, М. Костић, *Пенологија*, Ниш 2006, 160.

Криминолози су сагласни у свом ставу да многобројни чиниоци, субјективне и објективне природе, утичу на јављање нерада. Да ли је нерад у том најобухватнијем смислу, објективно изазвана незапосленост, или навика појединца – тешко је генерализовати. Објективни се везују за умањење могућности запослења, због економских криза или преструктурирања привреде и привредних грана, услед чега сам појединац није у могућности да се томе супротстави или непосредно утиче на промјену таквог стања у друштву. С друге стране, испољавање незаинтересованости за одржање или побољшање своје егзистенције, услед посебног психичког стања или девијације у структури личности, одређује да нечији друштвени статус буде перманентно неповољан, а особа јасно виђена, у професионалном смислу, као неко ко посједује црте друштвене неприлагођености,¹⁴ односно као живљење у стању перманентног насилног односа у браку, скитничењу или бескућништву.

У криминолошким истраживањима, чија су полазишта заснована на методолошком концепту залагања за родну равноправност, различити облици друштвене неприлагођености посебно вулнербилних група, жена и дјеце, или особа са инвалидитетом, често се повезују са претрпљеним насиљем у породици.¹⁵ Оно се у неким сегментима назива и кућно насиље. Насиље у породици се најчешће дефинише као сваки вид физичког, сексуалног, психичког или економског злостављања, које врши један члан породице према другом члану породице, без обзира на то да ли такво понашање правни прописи инкриминишу и да ли је извршилац насиља пријављен органима гоњења. Извршење насиља у породици доводи до угрожавања сигурности и односа повјерења међу члановима породице и представља облик контроле и манифестацију моћи над члановима породице.

Насиље у браку издваја се као посебан вид насиља у породици. Најчешће се подразумејева да се ради о физичком и сексуалном злостављању које врше партнери један над другим, независно од тога да ли је било пријављено, односно откривено, да ли је било предмет

¹⁴ Видјети о томе, на примјер: К. Перовић, *Криминологија*, Универзитет Црне Горе, Подгорица–Никшић 1998, 338.

¹⁵ Насиље у породици се разматра не само на националном плану појединих држава, већ и на међународном плану. Међу међународним документима у којима су садржани стандарди о насиљу у породици, као посебно значајни, издвајају се документи УН и Савјета Европе: *Пекиншка декларација и Платформа за акцију* од 1995. године, *Декларација о политици супротстављања насиљу према женама у демократској Европи* од 1993. године и Препорука Савјета Европе 1582, *Насиље над женама у породици* од 2002. године. Полазиште свих ових међународних аката је да „насиље над женама представља манифестацију историјски неједнаких односа друштвене моћи између мушкараца и жена, који су довели до доминације и дискриминације над женама од стране мушкараца и спречавања потпуног напретка жена“.

кривичног, односно прекршајног гоњења и пресуђења. У криминолошкој литератури истиче се да је врло тешко повући границу између економске експлоатације, политичке доминације, психолошке опресије и физичког насиља, зато што један облик насиља развија погодно тло за наредну манифестацију.¹⁶

Осим насиља у породици, недостатак посла може утицати да жена отпочне да живи као скитница или бескућница.¹⁷

3. УЧЕЊЕ ЕКОНОМСКИХ ФАКТОРА О СИРОМАШТВУ, БЕСКУЋНИШТВУ И НЕЗАПОСЛЕНОСТИ ЖЕНА

Човјек, као природно и друштвено биће, тежи задовољавању својих потреба, које се мијењају, у зависности од економских, социјалних, културних и технолошких могућности и стања у друштву. Друштвени процеси, попут урбанизације и индустријализације, утицали су да се обим и квалитет људских потреба прошири, али је временом наметнута и тежња да друштво организовано, путем институција, омогући задовољавање нарасталих потреба и онда када појединци то сами тешко или уопште не могу да чине.

У данашњем савременом свијету, као и у условима живота код нас, и даље не постоји могућност да све категорије становништва задовоље своје фундаменталне потребе ради опстанка – довољно хране, адекватна одјећа и обућа – па се тако у социолошкој литератури наводи да они „живе у сиромаштву”.¹⁸ Концепт апсолутног сиромаштва заснива се на идеји преживљавања, односно обезбјеђивања основних услова које треба испунити да би се одржала физички здрава егзистенција. Зато се концепт апсолутног сиромаштва сматра универзално примјенивим. Њиме су обухваћени стандарди људског одржања који су, више или мање, исти за све људе истог животног доба и исте тјелесне грађе, без обзира на то из ког краја свијета потичу. За било ког појединог човјека се зато сматра да живи у сиромаштву уколико се налази испод овог универзалног стандарда.

¹⁶ С. Константиновић-Вилић, В. Николић-Ристановић, М. Костић, *Криминологија*, Ниш 2012, 122.

¹⁷ Занимљиво је како се још у Хамурабијевом закону, који садржи само фрагментарне одредбе кривичног права, у параграфу 143 прописано је да ако жена „није добра домаћица, већ скитница, ако расипа кућу, занемарује мужа, биће бачена у воду“. Скитничење, у прописаном контексту закона, више представља облик женине непослушности и нерада, које за би за посљедицу имало лоше вођење домаћинства, него ли само структурално одређење кажњавања за скитничење. С. Јасић, *Закони старог и средњег вијека*, Београд 1968, 37.

¹⁸ Е. Гиденс, *Социологија*, Београд 2005, 317.

Међутим, због немогућности да се прецизно одреди садржај тог стандарда, у социолошкој литератури одређује се и концепт релативног сиромаштва, којим је сиромаштво одређено „у односима на укупни стандард који преовладава у одређеном друштву”.¹⁹ Представници овог концепта сматрају да је сиромаштво културолошки условљен феномен, па се стога не може одредити на основу неког универзалног стандарда. Људске потребе нису свуда идентичне, разлике су могуће чак и у оквиру једне друштвене заједнице.

Сиромаштво се може одредити и као стање мултидимензионалности када недостају основне могућности за достојанствен живот. Мултидимензионалност сиромаштва, као појаве, карактерише трајна или хронична ускраћеност ресурса, способности, могућности избора, сигурности и моћи који су потребни за адекватан животни стандард и остварење других грађанских, економских, политичких, културних и социјалних права. Препознатљивост сиромаштва огледа се тако на разне начине, и то као: недостатак прихода и средстава довољних да се осигура одржива егзистенција; глад и неухраћеност; слабо здравље; ограничена или никаква доступност образовању и осталим темељним услугама; повећана смртност, укључујући смртност од болести; бескућништво и неадекватни стамбени услови; несигурно окружење, друштвена дискриминација и изолација. Живот на друштвеној маргини, као „маргинални грађанин”,²⁰ приликом одлучивања у грађанском, друштвеном и културном животу заједнице – такође су битне карактеристике негације људских права.

Током развоја криминологије као самосталне науке, велики број теоретичара који припадају различитим криминолошким правцима проучавали су однос и повезаност између економских (спољних) услова и криминалитета. Међу првим социолошким објашњењима криминалитета о повезаности лоших услова живота и појаве злочина издваја се мишљење холандског криминолога Бонгера, који у свом дјелу „Криминалитет и економски услови” полази од лоших услова живота, одбацујући херeditарне ставове антрополошки и биолошки оријентисаних криминолога. Бонгер пише: „Лишен средстава за производњу, радник продаје свој рад само да не би умро од глади. Капиталисти користе ово стање нужде радника и експлоатишу га. (...) Прво, видјели смо да садашњи економски систем и његове последице слабе социјална осећања. С обзиром на то да је основа садашњег економског система размјена, економски интереси људи су неумитно супротстављени. (...) Овакво стање ствари посебно гуши човјекове социјалне инстинкте; код оних који имају моћ развија

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ М. Милутиновић, *Криминологија*, Београд 1988, 380.

осјећање доминације и неосетљивости према недаћама других, а истовремено буди љубомору и сервилност оних који зависе од њих.”²¹ У том смислу, Бонгер закључује да „велики дио економског криминалитета (такође и проституције у извесној мјери) има своје поријекло у грамзивости изазваној садашњим економским окружењем”.²²

Неки криминолози, попут Хејла, Хауардове и других,²³ издвајају посебан правац у криминологији, попут теорије „притиска”, социјалне дезорганизације (Чикашка школа), економске теорије, теорије контроле и теорије опортунитета и свакодневних (рутинских) активности, које управо описују односе повезаности између сиромаштва и криминалитета, а развијају се кроз новије учење криминалне социологије.

Међу првим творцима теорије притиска издваја се Емил Диркем. Социолошкој и криминолошкој мисли крајем 19. вијека посебан допринос дао је Диркем својим концептом аномије, описујући ситуацију у којој су друштвена правила уништена или „замагљена” и збуњујућа у мјери у којој људи не знају шта да очекују једни од других. Све ово води ка осјећању међусобне изолованости и свијести о бесмислу живота.

Диркем је своја дјела писао у 19. вијеку послје бума индустријске револуције, која је утицала на трансформацију претежно руралних пољопривредних заједница у урбане средине у којима је доминирала мануфактурна индустријска производња. Према Диркему, аномија – стање безакоња – се повећава током периода убрзаних социјалних промјена и води ка незадовољству, сукобима и девијацијама. Овакве појаве дешавају се током економских рецесија, али, исто тако, и током периода огромног просперитета.²⁴

Теорија притиска обухвата и учење Мертона, који, за разлику од Диркема, не сагледава појаву криминалитета и аномије као последице постојећих социјалних промена. Умјесто тога, злочин се објашњава као могући одговор на притиске произведене из постојања неједнако доступних могућности за постизање успјеха. Истицање „америчког нагласка” ка новчаном успјеху и општа тежња да се то и достигне, води ка претјераној анксиозности, одбојности, неурози и антидруштвеном понашању.²⁵

Чикашка школа развила се на специфичном проучавању урбане социологије на Чикашком универзитету између два свјетска рата, посред-

²¹ Ђ. Игњатовић, *Криминолошко наслеђе*, Београд 2002, 128.

²² *Ibid.*, 131.

²³ С. Hale, K. Hayward, A. Wahidin, E. Wincup, *Criminology*, Oxford University Press 2005, 326.

²⁴ Е. Диркем, *Правила социолошке методе*, Београд 1963, 70–71.

²⁵ Ђ. Игњатовић, *Криминолошко наслеђе*, Београд 2002, 158.

ством емпиријских истраживања градске средине и екологије. Аутори, попут Трашера, Шоа и Мекеја (*Tracher, Shaw, McKay*) развили су концепт по коме неки квартави ближе центру града и сиромашна предграђа имају непосредан утицај на криминално понашање дијела становништва. Неуспјешна или тешко остварива адаптација миграната ствара гангове девијантних оријентација који одбацују постојеће друштвене вриједности. Истражујући девијације у великим градовима, представници Чикашке школе законитост таквог понашања налазе у области локалних средина и друштвених група, сиротињских четврти, црначких гета с високом стопом криминалитета и других облика девијантног понашања, као што су проституција и самоубства. Као критички став упућује се оптерећеност субјективизмом код ових аутора.²⁶

Према економској теорији, економски модел злочина поставља појединце који бирају између криминалитета и легалног рада, у зависности од могућности, награде и цијене коштања сваке посебно. Тако, појединци бирају да ли ће се бавити легалним послом или криминалом, у зависности од прилика за добијање посла и наднице на легалном тржишту, у поређењу са могућностима илегалне зараде, ризика откривања и врсте и тежине казне која је за то дјело прописана, под условом да особа предузме илегалну активност. Док је на самом почетку настанка овог објашњења суштина била у избору између легалног и илегалног поступања, касније се учење проширило и на ситуације када се нека особа у истом периоду времена бави и легалним и илегалним послом. То је посебно важно нагласити за периоде када се могу добити само повремене послови ниског квалитета, са или без имало сигурности и који су слабо плаћени. У овој теорији истиче се да уколико дође до погоршања у економији, у смислу смањења посла или још слабијег плаћања, криминалитет ће се повећати.²⁷

Теорија контроле назива се и теоријом друштвених спона или теорија социјалних веза коју заступа Тревор Хирши (*Trevor Hirschi*). Према једној варијанти овог учења, које је Хирш заступао 1969. године, нагласак је на социјалним везама према породици, школи, послу, свакодневним активностима и вјеровањима која изолирају људе од криминалних активности. Прва упоришна тачка социјализације је *оданост* изражена према породици и школи, док је друга *преданост*, а односи се на вријеме, енергију и напоре у едукативним социјалним напорима које личност везују моралним вриједностима друштва. Трећи облик социјалних веза је *учешиће*, односно заокупљеност активностима у оквиру конвенционалних интереса заједнице. Та ангажованост, према

²⁶ М. Бошковић, *Криминологија*, Нови Сад 2005, 56–58.

²⁷ С. Hale, К. Hayward, А. Wahidin, Е. Wincup, 328–329.

Хиршију, оставља мало времена за девијантно понашање. Посљедњом тачком или социјалном везом Хирш сматра *вјеру* која наглашава систем социјалних вриједности, у смислу поштовања закона, људи и институција које их примјењују.²⁸

Објашњење повезаности биједи и криминалитета, које нуди приступ теорије опортунитета, односно рутинских активности, развили су Коен и Фелсон (*Cohen, Felson*). Ови аутори полазе од схватања да криминалци врше рационалан избор, и то тако што бирају жртву која омогућава велику добит, уз мало напора и ризика. Велики дио ове теорије оријентисан је на испитивање како стил живота, односно свакодневне (рутинске) активности људи утичу на могућност за вршење криминалног понашања. Тумачећи криминалитет као масовну појаву, Коен и Фелсон истичу три елемента која доприносе јављању криминалног понашања: мотивисани учинилац, погодна жртва и одсуство способног чувара. Промјене у рутинским активностима (повећање запослености оба брачна друга, учесталија путовања, заснивање самачког домаћинства) доводе до тога да многе куће и станови остају празни током дана и стављају људе у околности у којима су лишени чувара, односно заштите од криминалитета.²⁹ Кантор и Ленд (*Cantor, Land*) указују на то да ће растућа незапосленост имати посљедице у односу на повећани број мотивисаних учинилаца и способних чувара. Број мотивисаних учинилаца вјероватно ће се повећати пред растућом незапосленешћу, али ће зато пораст и број способних чувара јер ће већи број незапослених појединаца остати код куће. Тиме ће они обезбиједити чување сопствене имовине, али и повећати степен неформалне друштвене контроле усмјерене на понашање суседа. С друге стране, самим тим што незапослена особа не путује на посао и са посла – смањује се ризик виктимијације од уличног злочина.³⁰

У тумачењу економских услова криминалитета, Хентиг (*Hans von Hentig*) истиче да код већине злочина постоји покушај да се незаконитим средствима дође до животних потреба.³¹ Али, пошто постоје различити облици потреба, њихово задовољавање се не односи само на испуњење „егзистенцијалног минимума“, већ и неких других импулса и нагона. Тако, постоје и групе злочина који нису искључиво имовинске природе. Хентиг од економских услова посебно издваја: незапосленост, инфлацију, искушења сиромаштва, законску дискриминацију произишлу из економске немоћи и др. Према овом аутору, инфлација

²⁸ I. Marsh, *Theories of Crime*, London–New York 2006, 109.

²⁹ S. T. Reid, *Crime and Criminology*, Boston 2003, 136.

³⁰ C. Hale, K. Hayward, A. Wahidin, E. Wincup, 330.

³¹ Х. Хентиг, *Злочин – узроци и услови*, Сарајево 1959, 247.

погађа припаднике средње класе, дио становништва који живи од сопствене зараде, као и пензионере. Ратови, масовна прогонства, стицање избјегличког статуса, црна берза и шверц представљају појаве које су адекватна подлога за девијантна понашања и социјално неусклађена понашања у најширем смислу.³²

Постојање незапослености³³ у вријеме друштвених криза не представља само услов вршења имовинских и других кривичних дјела, већ и девијантних понашања уопште. Према схватању Д. Томас (*Dorothy Thomas*), економски елемент преовлађује у постоцима самоубистава мушкарца у периодима пословних криза. Током периода незапослености смањује се број склапања бракова, у чему ова ауторка такође види једна од разлога пораста склоности ка самоубиствима.³⁴

Губитак посла, немогућност налажења новог запослења у струци, неадекватне накнаде за рад и сл. ствара ситуацију која одређује нови квалитет породичних односа. Е. Гинзберг (*Elli Ginzberg*) незапосленог мушкарца назива „пензионисани муж” који је свргнута глава куће. Немогућност да изврши своју дужност храниоца породице, поткопава његов углед и, по мишљењу овог аутора, доводи до „смањења ауторитета, обично код жене, а каткад и код старијег дјетета”, које свог незапосленог оца може упоређивати са туђим, успјешнијим очевима.³⁵

У овом раду залажемо и за помињање термина *pinkwashing*. Структура ријечи можда на први поглед не указује на сву сложеност социјалног утицаја и друштвених кретања код различитих група људи које су или којим се овај термин наметао за објашњење њихове позиције у друштвеној, а самим тим и политичкој структури. Некада се термин употребљавао да означи положај жена обољелих од рака дојке, и то с циљем идентификације компанија које су тврдиле да помажу обољелим женама, а у ствари су профитирале од њихове болести.³⁶

³² *Ibid.*

³³ Према мишљењу Бута (*C. Booth*), незапослени су посебна класа у друштву, састављена од оних који су неспособни, неприлагођени и трпе оскудицу због своје незапослености (*C. Booth, „Life and the Labour of the People of London“, 1892, Vol. 1, 150. у: Х. Хентиг, Злочин – узроци и услови, Сарајево 1959, 247*). Сигурно да овакав начин тумачења личних особина незапослених не одговара савременим условима привређивања.

³⁴ Х. Хентиг, 256.

³⁵ Е. Ginzberg, *The Unemployed*, Harper&Brothers, New York 1943, 77–78. У: Х. Хентиг, *Злочин – узроци и услови, Сарајево 1959, 256–257*.

³⁶ Реконструкција женски фонд: Критички живот 8: Џазбир Пуар – Вирални хомонационализам: дисциплина, контрола и афективна политика осећаја. <https://www.rwfund.org/kriticne-teme/izvori-epistemologije-kriticki-zivot/kriticki-zivot-8-dzazbir-puar-viralni-homonacionalizam-disciplina-kontrola-i-afektivna-politika-osecaja/>, 11.12.2019.

4. ЗАКЉУЧАК

Од деведесетих година 20. вијека, када су наступиле драстичне промјене у државној организационој структури на бившем јединственом простору југословенске државе, дошло је до успостављања таквих социјалних разлика које су условљене различитим друштвеним статусом новонасталих и реструктурираних слојева богатих и сиромашних грађана. На домаћем простору, почев од посљедњих ратова па све до уласка у 21. вијек, осиромашени средњи слој, који је некада могао успјешно и легално да задовољи своје разноврсне потребе, много веће од егзистенцијалног минимума, изгубио је економску моћ и свој утицај на различите сфере друштвеног живота. Одрживост поставки традиционалних теорија о утицају сиромаштва на појаву различитих облика недозвољених понашања треба довести у осавремењени контекст, уважавајући чињеницу да слоју сиромашних становника, у домаћим условима, сада припада нека друга, нетрадиционална структура становништва.

Но, преузете обавезе из CEDAW конвенције,³⁷ од стране бивше државе СФРЈ, обавезују и Републику Србију и Босну и Херцеговину. Питање вулнерабилности жена на тржишту радне снаге није искоријењено самим тим што је држава преузела одговарајуће обавезе по међународним актима.

Временом, издвојили су се извјесни механизми за искорјењивање ове појаве. Као такви, наводе се: родно буџетирање; социјално предузетништво; субвенције и социјалне задруге.

Јавна потрошња усмјерава се тако да служи општем интересу, да утиче на све грађане подједнако и да буџетска средства која се троше за спровођење јавних политика доносе равноправну добробит и женама и мушкарцима. Потребе људи, као хуманих бића, су исте и јавне политике и буџети најчешће превиђају разлике између жена и мушкараца, било у биолошком, било у социјалном и културолошком одређењу. Међутим, постоје разлике у потребама, у вези су са анатомским и физиолошким разликама између жена и мушкараца (пол), дакле, разлике у репродуктивним биолошким механизмима или различите потребе у вези са задовољавањем здравствених стандарда. С друге стране, друштвене улоге које су наметнуте женама и мушкарцима одређују и усмјеравају очекивања, одговорности, привилегије које им припадају.³⁸ Дилема наметнута питањем шта би се постигло родним буџетирањем –

³⁷ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, New York, 22 December 1995 (CEDAW/SP/1995/2).

³⁸ Д. Божанић, М. Илеш, М. Бранковић Ђунђић, *Ка родно одговорном програмском буџету*, Нови Сад: Покрајински секретаријат за привреду, запошљавање и равноправност полова 2015, 6. http://www.budzet.vojvodina.gov.rs/wpcontent/uploads/2016/01/Ka_rodno_odgovornom_programskom_budzetu.pdf, 30.5.2018.

треба да буде отклоњена следећим претпоставкама: подиже се свијест различитих актера о родним питањима и утицају буџета и политика на родну равноправност; повећава се одговорност владе издвајањем буџетских средстава за спровођење обавеза у области родне равноправности; промјене у буџетима и политикама ради унапређивања родне равноправности. Посебно је значајно истаћи неопходност постизања видљивости неплаћеног рада, јер би родним буџетирањем постао видљив недовољно признати допринос жена, односно указало би се на вриједност неплаћеног женског рада и активности које жене обављају (тзв. економија његе), а које се морају посматрати као битан фактор приликом креирања и спровођења политика.³⁹

Концепт социјалне или солидарне економије односи се на различите активности ради остваривања одређених социјалних и економских погодности за грађане. Социјално предузетништво је практично примијењена социјална економија.⁴⁰ Социјално предузетништво се налази између јавног, приватног и цивилног сектора. Партнерство ова три сектора подразумева удруживање ресурса и знања како би се на што адекватнији начин задовољила нека јавна потреба. Државни сектор настоји да спроводи законе, а при томе и да рјешава друштвене проблеме, приватни сектор жели профит, док цивилни сектор тежи праведнијим друштвеним односима и заштити грађанских права.⁴¹

Од постојећих прописаних начина по којима се може регистровати социјално предузеће, задруге представљају правну форму која има највише заједничких карактеристика са социјалним предузетништвом. За то постоји више аргумената: задружни принципи демократичности, једнако право гласа и заједничка дистрибуција профита, најближи су карактеристикама социјалног предузетништва; задругарство је засновано на принципима солидарности и инклузивности који су основа и за социјално предузетништво; задруге и социјална предузећа имају усмјерену дистрибуцију профита.⁴²

Наведени примери како спријечити или бар ублажити виктимизацију жена на тржишту радне снаге – треба да буду примјењивани у пракси. Звучи једноставно. Али, показатељи су јасни. Преко 40 одсто

³⁹ *Ibid.*, 18–19.

⁴⁰ Д. Божић, „Социјално предузетништво у функцији изласка из незапослености и сиромаштва у БиХ“, *Социјално предузетништво – теорија и пракса*, Приједор 2016, 57. http://www.nvo-svjetonik.org/wp-content/uploads/Zbornik-radova_Socijalno-preduzetnistvo.pdf, 30.5.2018.

⁴¹ *Ibid.*, 63.

⁴² Р. Маџура, „Појам карактеристике социјалног предузетништва“, *Социјално предузетништво – теорија и пракса*, Приједор 2016, 46. http://www.nvo-svjetonik.org/wp-content/uploads/Zbornik-radova_Socijalno-preduzetnistvo.pdf, 30.5.2018.

жена радног узраста искључено је са тржишта рада (у односу на 27 одсто мушкараца), а највише неактивних жена је у Војводини (44,5 одсто) гдје је и највећи родни јаз у стопама неактивности мушкараца и жена (17,6 процентних поена). Највише жена ради у сектору услуга (67,5 одсто укупно запослених жена), а знатно мање у пољопривреди (16,2 одсто) и индустрији (16,3 одсто).⁴³

Промјене се одвијају, то је јасно, самим доношењем прописа, истраживањима, и сл, али сигурно не оном брзином и ефикасношћу којој тежимо.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Бошковић, Мило, *Криминологија*, Нови Сад 2005.
2. Божанић, Драган, Илеш, Марина, Бранковић Ђунђић, Маја, *Ка родно одговорном програмском буџету*, Нови Сад 2015.
3. Божић, Данка, „Социјално предузетништво у функцији изласка из незапослености и сиромаштва у БиХ“, *Социјално предузетништво – теорија и пракса*, Приједор 2016.
4. Димитријевић, Предраг, *Основе менаџмента јавне управе*, Ниш 2018.
5. Диркем, Емил, *Правила социолошке методе*, Београд 1963.
6. Гиденс, Етони, *Социологија*, Београд 2005.
7. Hale, Chris, Hayward, Keith, Wahidin, Azrini, Wincup, Emma, *Criminology*, Oxford University Press 2005.
8. Hentig, Hans fon, *Злочин – узроци и услови*, Сарајево 1959.
9. Игњатовић, Ђорђе, *Криминолошко наслеђе*, Београд 2002.
10. Јасић, Стојан, *Закони старог и средњег вијека*, Београд 1968.
11. Константиновић-Вилић, Слободанка, Костић, Миомира, *Пенологија*, Ниш 2006.
12. Константиновић-Вилић, Слободанка, Николић-Ристановић, Весна, Костић, Миомира, *Криминологија*, Ниш 2012.
13. Мацура, Рајко, „Појам карактеристике социјалног предузетништва“, *Социјално предузетништво – теорија и пракса*, Приједор 2016.
14. Marsh, Ian, *Theories of Crime*, Routledge, London–New York 2006.
15. Милутиновић, Милан, *Криминологија*, Београд 1988.
16. Пантовић, Јованка, Брадаш, Сарита, Петовар, Ксенија, *Положај жена на тржишту рада*, Београд 2017.
17. Перовић, Крсто, *Криминологија*, Подгорица 1998.

⁴³ Ј. Пантовић, С. Брадаш, К. Петовар, *Положај жена на тржишту рада*, Београд 2017, 1, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/13759.pdf>, 30.5.2018.

18. *Разумевање људских права (Understanding of Human Rights)* (ур. Wolfgang Benedek и Minna Nikolova), Министарство за људска и мањинска права Србије и Црне Горе, Београдски центар за људска права 2003.
19. Reid, Sue Titus, *Crime and Criminology*, McGrawHill, Boston 2003.
20. Реконструкција женски фонд, *Критички живот 8: Цазбир Пуар – Вирулни хомонационализам: дисциплина, контрола и афективна политика осећаја*.

Правни прописи

1. Закон о ратификацији Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/81.
2. Национална стратегија за родну равноправност за период од 2016. до 2020. године са Акционим планом за период од 2016. до 2018. године, *Службени гласник Републике Србије*, бр. 4/16.

Интернет извори

1. UNESCO Institut for Lifelong Learning, *Vulnerable Groups*, <http://uil.unesco.org/literacy/vulnerable-groups/>.
2. World Health Organization, *Vulnerable groups*, http://www.who.int/environmental_health_emergencies/vulnerable_groups/en/.

Associate Professor Marina M. Simović, LL.D.

Ombudsman for Children of the Republika Srpska,
Faculty of Law, University „Apeiron“ of Banja Luka

Full Professor Miomira P. Kostić, LL.D.

Faculty of Law, University of Niš

GENDER EQUALITY IN PUBLIC POLICIES

Summary

In the Paper authors deal with legal and social (socio-economic) issues related to gender approach in public policies. In this sense, theoretical research is directed towards, vice versa, basic elements of public policies, such as: ideas, historical and structural determination of public policies, typology, and methodological approach to research of public policies, especially analysis of public policies in the field of implementation of the principle of gender equality. The existing normative achievements in the Republic of

Serbia and Bosnia and Herzegovina in relation to the implementation of the undertaken international documents in this field are pointed out. Particular attention is paid to the analysis of the reports of competent ministries, namely those data that lead to conclusions about gender representation, that is, implemented principles of gender equality in different segments of public policies “which are reduced to governmental choice and top-to-bottom approaches”. The aim is to point out emerging issues, to make them visible, because the authors are of the legal profession, so with professional and pedagogical responsibility they tend to expose dilemmas more in the application than in the nomotechnical process of passing the laws, strategies and action plans related to the implementation of gender equality in different segments, especially in public policies, the non-application of which leads to discrimination. The authors also refer to the phenomenon of pink washing. Different methodological procedures were applied in the paper: historical law, comparative law, as well as case analysis.

Key words: *Management in public administration; Gender equality; Public policies; Discrimination; Prevention of gender discrimination.*