

*Проф. др Олга Јовић Прлаиновић*

Правни факултет Универзитета у Приштини, са привременим седиштем у Косовској Митровици

## **ЗАБРАНА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ – МЕЂУНАРОДНИ И НАЦИОНАЛНИ ПРАВНИ ОКВИР**

*Спречавање и забрана свих облика и врста дискриминације је пут ка елиминацији разлика међу људима. Забрана дискриминације на основу расе, боје коже, пола, језика, вероисповести, политичког и другог уверења, националног, етничког или социјалног порекла, имовинског стања, инвалидитета, рођења или другог статуса, узраста, здравственог стања, генетског наслеђа, родног идентитета је приоритетни задатак међународног и националног законодавца.*

*Документи донети под окриљем Уједињених нација, Савета Европе и Европске уније су оквири за спровођење адекватне нормативне регулативе о забрани дискриминације у националном правном систему. Међународна позиција Републике Србије (која је у марту месецу 2012. године постала кандидат за чланство у Европској унији), намеће посебну потребу за усклађивањем националног законодавства са међународним стандардима (универзалним и регионалним) и њихово пуно спровођење. Значајан корак у том правцу учињен је усвајањем Закона о забрани дискриминације 2009. године. Осим тога, у циљу успешније борбе против дискриминације, усвојена је и Стратегија превенције и заштите од дискриминације 2013. године као системски оквир који на јединствен начин интегрише правне норме садржане у секторским законима Републике Србије, те Акциони план за спровођење Стратегије превенције и заштите од дискриминације 2014–2018. године.*

**Кључне речи:** Људска права; Једнакост и равноправност; Забрана дискриминације; Универзални систем заштите; Савет Европе; Европска унија.

## 1. О ЈЕДНАКОСТИ И РАВНОПРАВНОСТИ

Успостављање оптималног нивоа социјалне једнакости је императив демократског друштва широм света, будући да принцип једнакости представља основу на којој је изграђен целокупан систем људских права. У том смислу, социјална или друштвена једнакост подразумева да сви појединци имају исти статус у друштву, односно имају једнака права која су законом загарантована (право гласа, слобода говора и окупљања, одређена имовинска права, једнак приступ образовању, здравственој и социјалној заштити). Другим речима, друштвена једнакост у свом изворном облику значи да нормативноправни поредак не прави разлику између појединаца према својству који је неутуђиви део идентитета: пол, старост, сексуална оријентација, порекло, имовинско стање, језик, вероисповест, политичко убеђење, здравље или инвалидитет, а који би могли довести до неједнаког третмана пред законом, тј. који би могли умањити могућности појединаца. Једнакост пред законом односи се на једнакост лица која се налазе у истој ситуацији за коју се везују одређена права и обавезе. Због тога се уместо термилошке одреднице „једнакост“ све чешће користи израз „једнаке могућности“ за учешће у друштвеном, јавном и професионалном животу за све грађане који могу бити изложени дискриминацији по било ком основу.

Ипак, природно право на једнакост никада није било нити ће бити стварност за све људе, јер разликовање или неједнако поступање, односно стављање лица у неповољнији положај на основу одређених карактеристика појединца или групе људи постоји од почетка људског друштва, дакле, одувек и свуда, и јавља се у најразличитијим облицима. Према томе, идеја о једнакости као “начину живљења” у овом раду неће бити разматрана, већ ће акценат бити стављен на јединствену примену закона, једнакости и равноправности свих пред законом.

Појам једнакост је у уској вези са појмом равноправност и често се користе као појмови који имају исто значење. Међутим, равноправност је концепт који подразумева једнака права за све и представља услов за остваривање формалне једнакости. Једнакост се јавља у неколико димензија: пол, раса, националност, посебне потребе, старосно доба, полна оријентација, религијска и политичка уверења. Једнакост у правима, дужностима и могућностима претпоставља заштиту специфичности, односно разлика међу људима, док равноправност подразумева сразмерно присуство у јавном и приватном животу, једнак статус, јед-

наке могућности за остваривање свих права, као и једнаку корист од остварених резултата.

У функцији поштовања међународних обавеза државе, које произилазе из ратификованих међународних уговора, формалноправна једнакост свих грађана предвиђена је Уставом Републике Србије и подразумева примену законских норми једнако за све грађане.<sup>11</sup> Пред Уставом и законом сви су једнаки, односно свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације.<sup>22</sup> Уставна гаранција права на једнакост односи се на непостојање привилегија. Право на једнакост и равноправност је најзначајније право из групе личних слобода и права грађана које се односи на човека као људско биће, тиче се његовог интегритета и достојанства у односу са државом.

## 2. ДИСКРИМИНАЦИЈА – ПОЈАМ И ПОЈАВНИ ОБЛИЦИ

Према Закону о забрани дискриминације Републике Србије (2009), „дискриминација“ је свако неоправдано разликовање 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 који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима.<sup>33</sup>

Основни облици дискриминације су, према слову закона, непосредна и посредна дискриминација, повреда начела једнаких права и обавеза, забрана позивања на одговорност, удруживање ради вршења дискриминације, говор мржње и узнемиравање и понижавајуће поступање.<sup>44</sup> У закону су, даље, предвиђени тешки облици дискриминације који се односе на изазивање и подстицање неравноправности, мржње и нетрпеливости по основу националне, расне или верске припадности, језика, политичког опредељења, пола, родног идентитета, сексуалног опредељења и инвалидитета; пропагирање или вршење дискриминације од стране органа јавне власти и у поступцима пред органима јавне власти;

<sup>11</sup> Вид. одредбу чл. 18 Устава Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 98/06.

<sup>22</sup> Вид. одредбу чл. 21, ст. 1 и 2 Устава Републике Србије.

<sup>33</sup> Вид. одредбу чл. 2, ст. 1 Закона о забрани дискриминације, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 22/09.

<sup>44</sup> Вид. одредбе чл. 5–12 Закона о забрани дискриминације.

пропагирање дискриминације путем јавних гласила; ропство, трговина људима, апартхејд, геноцид, етничко чишћење и њихово пропагирање; дискриминација лица по основу два или више личних својстава (*вишеструка или укрштена дискриминација*); дискриминација која је извршена више пута (*поновљена дискриминација*) или која се чини у дужем временском периоду (*продужена дискриминација*) према истом лицу или групи лица; дискриминација која доводи до тешких последица по дискриминисаног, друга лица или имовину, а нарочито ако се ради о кажњивом делу код кога је претежна или искључива побуда за извршење била мржња, односно нетрпељивост према оштећеном која је заснована на његовом личном својству.<sup>55</sup>

Непосредна дискриминација представља кршење начела једнакости, а произилази из акта, радње или пропуштања и постоји у случају када се лице или група лица, због личног својства, у истој или сличној ситуацији, стављају или су стављени или би могли бити стављени у неповољнији положај (чл. 6 Закона о забрани дискриминације). За разлику од непосредне или директне дискриминације, посредна или индиректна дискриминација постоји ако се лице или група лица, због личног својства, ставља у неповољнији положај актом, радњом или пропуштањем које је привидно засновано на начелу једнакости и забране дискриминације, осим ако је то оправдано законитим циљем, а средства за постизање тог циља су примерена и нужна (чл. 7 Закона о забрани дискриминације).<sup>66</sup> Другим речима, посредна дискриминација постоји онда када наизглед неутрална одредба, захтев, критеријум, услов или пракса одређену особу или групу ставља у неповољнији положај, осим уколико се одредба, услов или пракса могу објективно оправдати законитим

---

<sup>5</sup> Вид. одредбу чл. 13 Закона о забрани дискриминације. Овим законом су, поред основних, утврђени и посебни случајеви дискриминације који се односе на поједине друштвене области: дискриминација у поступцима пред органима јавне власти; дискриминација у области рада; дискриминација у пружању јавних услуга и коришћењу објеката и површина; забрана верске дискриминације; дискриминација у области образовања и стручног оспособљавања; и посебни случајеви дискриминације који се тичу одређеног личног или групног својства одређених друштвених група: дискриминација на основу пола; дискриминација на основу сексуалне оријентације; дискриминација деце; дискриминација на основу старосног доба; дискриминација националних мањина; дискриминација због политичке или синдикалне припадности; дискриминација особа са инвалидитетом; дискриминација с обзиром на здравствено стање (чл. 15–27).

<sup>6</sup> Вид. Д. Миленковић, *Водич кроз Закон о забрани дискриминације*, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Београд 2010, 27. Посредна дискриминација је софистициранији облик прикривене дискриминације који се тешко открива, с обзиром да у поступању (акт, радња, пропуштање) нема никаквих обележја дискриминације.

циљем, а средства за постизање су примерена и нужна.<sup>77</sup> Код посредне дискриминације последице, а не поступање, несразмерно су неповољне у односу на одређену групу лица, односно појединце који припадају тој групи лица. Неоправдано ускраћивање права и слобода као и намећање обавеза које се у истој или сличној ситуацији не ускраћују или не намећу другом лицу или групи лица, ако су циљ или последица предузетих мера неоправдани, као и ако не постоји сразмера између предузетих мера и циља који се овим мерама остварује представља повреду начела једнаких права и обавеза. Да би разликовање или неједнако поступање могло да се окарактерише као дискриминаторно, потребно је да прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање буде неоправдано.<sup>88</sup>

Нема дискриминације ако средства, *de iure* или *de facto*, имају за последицу неједнак третман уколико служе постизању законитог циља, а примерена су и нужна (услов пропорционалности). Одговор на питање да ли је средство *примерено* зависи од процене да ли је оно заиста подобно за остваривање циљ, док је одговор на питање да ли је средство *нужно* за остваривање циља детерминисан проценом да ли је у конкретном случају циљ уопште могао, или је у највећој мери могао, да се оствари без тог средства, тј. да ли се за остваривање циља могло употребити друго средство које би изазвало мање штетне последице од употребљеног средства.<sup>99</sup>

Дискриминација је, дакле, поступање на идентичан начин у неједнаким околностима или различито поступање када нема релевантних разлика између две особе или ситуације, што говори у прилог тенденцији да једнакост не би требало да буде само формална већ и суштинска.<sup>1010</sup>

---

<sup>7</sup> Вид. чл. 7 Закона о забрани дискриминације.

<sup>8</sup> Вид. Н. Петрушић, К. Бекер, *Практикум за заштиту од дискриминације*, Београд 2012, 17.

<sup>9</sup> *Ibid.*, 34–35. Када је циљ увођења неког неутралног правила законит и оправдан, а средства која су употребљена да би се тај циљ остварио нису примерена и нужна илуструје следећи пример: Прописано правило да за упис детета у школу родитељи треба да поднесу одређена лична документа којима се потврђује идентитет детета. Циљ овог правила је законит и оправдан, с обзиром да се њиме обезбеђује вођење евиденције о деци, планирање коришћења кадровских и финансијских ресурса школе и сл. Међутим, познато је да велики број ромске деце нема лична документа и да би примена овог правила довела до тога да остану ван образовног система. Из тог разлога, потребно је испитати да ли законити и оправдани циљ – вођење евиденције о деци – може да се оствари неким другим, мање рестриктивним средствима (нпр. усмена изјава о рођењу детета са подацима о години, месту рођења, родитељима и сл.). Правило по коме је упис деце условљен предајом личних докумената о детету представља посредну дискриминацију ромске деце.

<sup>10</sup> Вид. М. Познатов, „Дискриминација – проблем српског друштва“, <http://www>.

### 3. ЗАБРАНА ДИСКРИМИНАЦИЈЕ – ОД СВЕТСКОГ КА ЕВРОПСКОМ КОНЦЕПТУ

У савременом друштву право на једнакост је више од правне норме. Политичка и морална порука коју међународноправни инструментариј пропагира говори у прилог томе да право на једнакост није само универзална морална норма, већ има наредбодавни карактер, изнад обичаја и морала друштва, потврђујући став да су сви људи једнаки у правима и независно од међусобних разлика на основу урођених или стечених личних својстава.

#### 3.1. Забрана дискриминације у документима универзалног карактера

Међународни механизам заштите од дискриминације отпочео је усвајањем Универзалне декларације о људским правима из 1948. године,<sup>1111</sup> којом је отворен пут идеје о заштити и унапређивању људских права у најширем смислу, свих људских права од стране свих држава света. Познато је да поменута декларација није међународни инструмент који је био упућен државама на ратификацију, али је остварила велики утицај на међународне конвенције легислативног карактера и на националне правне системе. Конкретизација Универзалне декларације о људским правима остварена је кроз друге инструменте УН-а: Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима,<sup>1212</sup> Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације,<sup>1313</sup> Конвенција о

---

*euractiv.rs/ljudska-prava/4514-diskriminacija-problem-srpskog-drutva.*

У друштвеном систему, дискриминација се најчешће јавља у области рада и запошљавања, поступка пред органима јавне власти, образовању и стручном усавршавању, здравству, пружању јавних услуга, коришћењу објеката и површина и становању.

<sup>11</sup> Вид. одредбу чл. 1 и 2 Универзалне декларације о људским правима. Ова декларација усвојена је резолуцијом Генералне скупштине УН 217 А (III) од 10. децембра 1948. године, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/058.htm>.

<sup>12</sup> Оба Пакта усвојена су резолуцијом Генералне скупштине УН 2200 А (XXI) од 16. децембра 1966. године и заједно са Универзалном декларацијом о људским правима представљају корпус познат под називом Повеља о људским правима. Законом о ратификацији (*Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/71) бивша СФРЈ је ратификовала оба пакта.

<sup>13</sup> Међународна конвенција о укидању свих облика расне дискриминације усвојена је од стране Генералне скупштине Резолуцијом 2106 А (XX) од 21. децембра 1965. године и ступила је на снагу 4. јануара 1969. године, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 31/67.

елиминисању свих облика дискриминације жена,<sup>1414</sup> по којој принцип једнакости и равноправности подразумева једнаке могућности и једнакост резултата; принцип забране дискриминације и обавезу државе чланице да идентификује, забрани, спречи и отклони дискриминацију и да обезбеди заштиту жртви дискриминације на основу пола, прописивање одговарајуће санкције против дискриминаторског понашања и постизање брже стварне једнакости. Листи међународних докумената који забрањује сваки вид дискриминације треба додати и Конвенцију о правима детета<sup>1515</sup> са Факултативним протоколима,<sup>1616</sup> у којој се промовише спречавање дискриминације деце као групе, заштита деце од лошијег, односно неповољнијег положаја од правног положаја одраслих, одакле произлази да државе уговорнице морају да поштују и обезбеде права за сву децу, пруже заштиту од кршења права и обезбеде потпуно остваривање права. Списак докумената универзалног карактера који се односе на забрану дискриминације се овим не исцрпљује,<sup>1717</sup> а њихов заједнич-

<sup>14</sup> Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW) усвојена је на Генералној скупштини УН дана 18. децембра 1979. године, а ступила је на снагу 3. септембра 1981. године. Вид. *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/81. Факултативни протокол уз Конвенцију о укидању свих облика дискриминације жена усвојен је и отворен за потписивање и ратификовање или приступање резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 54/4, анекс. Ступио на снагу 22. децембра 2000. године.

Надзор над применом Конвенције врши (CEDAW) Комитет за елиминацију дискриминације жена, тело састављено од дватесеттоје експерата држава чланица ове Конвенције. Комитет првенствено разматра периодичне извештаје држава чланица у вези са имплементацијом обавеза из Конвенције (иницијални извештај се подноси након годину дана од ступања Конвенције на снагу у одређеној држави, а након тога се подносе периодични извештаји, најмање сваке четири године, или на захтев Комитета чешће). Република Србија, као правни наследник бивше СФРЈ, чланица је Конвенције од 12. марта 2001. године, и у складу са чл. 18 Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW) има обавезу да периодично доставља Извештаје о њеној примени. Вид. опширније званичну интернет страницу Канцеларије за људска и мањинска права Републике Србије на: <http://www.ljudskaprava.gov.rs>.

<sup>15</sup> Вид. чл. 2 Конвенције о правима детета, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 15/90 и *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 4/96 и 2/97.

<sup>16</sup> Република Србија је накнадно ратификовала Факултативни протокол о учешћу деце у оружаним сукобима уз Конвенцију о правима детета и Факултативни протокол о продаји деце, дечијој проституцији и дечијој порнографији уз Конвенцију о правима детета, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 22/02. Трећи Факултативни протокол о поступку по притужби уз Конвенцију о правима детета усвојила је Генерална скупштина УН-а 19. децембра 2011. године и ступио је на снагу 14. априла 2014. године.

<sup>17</sup> Чл. 3 Конвенције о статусу избеглица, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 70/60; чл. 1 Конвенције о политичким правима жена, *Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/54; чл. 3 Конвенције о правном положају лица без држављанства, *Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори*, бр. 9/59; чл. 9. Конвенције о смањењу броја лица без држављанства, *Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори*, бр. 8/11; чл. II (b) (c) (d) (e) (f) Међународне конвенције о сузбијању и кажњавању

ки циљ јесте признавање, остваривање и унапређење свих људских права и основних слобода у области политичких, грађанских, економских, социјалних и културних права без дискриминације.

### 3.2. Забрана дискриминације у оквирима Савета Европе и Европске уније

Проблем дискриминације увелико је присутан на европском нивоу, због чега постоји европско антидискриминационо право као одговор на реалне потребе у овој сфери у свим земљама Европе. Томе у прилог говоре и пракса Европског суда за људска права који је формиран од стране Савета Европе и Европског суда правде којег је успоставила Европска унија, кроз донете пресуде против европских држава због дискриминације одређених група или припадника тих група. Интезивно настојање да се заштите људска права резултирало је непрегледним бројем докумената, па на европском нивоу, данас постоје различити правни извори који садрже амтидискриминаторске прописе и надзорна тела за поштовање прописаних стандарда.<sup>1818</sup>

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (1950) један је од најважнијих докумената Савета Европе.<sup>1919</sup> Одредбом

---

злочина апартхејда, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 14/75; чл. 1. Конвенције против тортуре и других сурових, нељудских или понижавајућих казни или поступака, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 9/91; чл. 2, ст. 4 и чл. 5 Конвенције о правима особа са инвалидитетом, *Службени гласник Р. Србије – Међународни уговори*, бр. 42/09.

<sup>18</sup> Вид. Z. Meškić, S. Pürner, „Значај теме ‘заштита од повреде људских права и дискриминације’“, *Практични увод у европске стандарде против дискриминације*, Београд 2013, 23.

<sup>19</sup> Вид. Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, измењене у складу са Протоколом бр. 11 и Протокола бр. 4 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода којим се обезбеђују извесна права и слободе који нису укључени у Конвенцију и Први протокол уз њу, Протокола бр. 6, Протокола бр. 7, Протокола бр. 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода и Протокола бр. 13, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – испр. и *Службени гласник Р. Србије – Међународни уговори*, бр. 12/10. Текст Конвенције садржи измене у складу са одредбама Протокола бр. 14 (CETS бр. 194) од дана његовог ступања на снагу 1. јуна 2010. године.

Забрана дискриминације је основни принцип многобројних докумената Савета Европе: Конвенција о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања, измењена и допуњена Протоколом 1 и Протоколом 2 уз Конвенцију, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/03; Ревидирана Европска социјална повеља, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 42/09; Конвенција о заштити људских права и достојанства људског бића у погледу примене биологије и медицине (Конвенција о људским правима и биомедицини), *Службени гласник Р. Србије*, бр. 12/10; Оквирна Конвенција за заштиту националних мањина, *Службени лист СРЈ – Међународни*

чл. 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода предвиђено је да уживање конвенцијских права и слобода треба омогућити без дискриминације по било ком основу. Поменута одредба о забрани дискриминације је акцесорна с обзиром да гарантује једнако поступање само у односу на права и слободе признатих Конвенцијом.<sup>20</sup> Европски суд за људска права сусреће се са изазовом примене Протокола 12 (из 2000. године) уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода који прописију забрану дискриминације на општи начин, обавезујући државе чланице да свима који су под њеном јурисдикцијом обезбеди остваривање свих права, било да су предвиђена Конвенцијом или не, без дискриминације по било ком основу, као што је пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко или друго мишљење, национално или социјално порекло, повезаност с неком националном мањином, имовина, рођење или други статус (чл. 1 Протокола број 12).<sup>21</sup>

*уговори*, бр. 6/98; Конвенција СЕ о борби против трговине људима, *Службени гласник Р. Србије – Међународни уговори*, бр. 19/09; Конвенција СЕ о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, *Службени гласник Р. Србије – Међународни уговори*, бр. 12/13; Препорука Комитета министара СЕ СМ/Rec(2010)5 о мерама за борбу против дискриминације на основу сексуалне оријентације или родног идентитета, коју је Комитет министара усвојио 31. марта 2010. године; Европска повеља о регионалним или мањинским језицима, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 18/05, и др.

<sup>20</sup> Одредба чл. 14 Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода не може бити примењена ако није узета заједно са одредбом другог конвенцијског члана. У случају *Rasmussen v Denmark* 8777/79 ([www.bgcentar.org.rs/documents/RASMUSEN%20v.%20Danska.doc](http://www.bgcentar.org.rs/documents/RASMUSEN%20v.%20Danska.doc)) од 28. новембра 1984. године, јасно је истакнута да чл. 14 допуњује друге суштинске одредбе Конвенције. Другим речима, нема самостално значење пошто је делотворан једино у вези са уживањем права и слобода који су гарантовани тим одредбама и не може бити примењен ако чињенице о којима је реч не потпадају под једну или више прописаних одреби.

У пресуди *Hoffman v Austria*, представка бр. 12875/87 ([www.bgcentar.org.rs/documents/HOFFMAN%20v.%20Austrija.doc](http://www.bgcentar.org.rs/documents/HOFFMAN%20v.%20Austrija.doc)) од 23. јуна 1993. године, Европски суд за људска права је истакао да код уживања права и слобода зајемчених конвенцијом чл. 14 пружа заштиту против различитог третмана који нема објективног или разумног оправдања за лица која се налазе у сличним ситуацијама. Зато, на првом месту, мора бити утврђено да ли постоје разлики на основу којих подносилац представке тврди да постоји дискриминаторски третман. Разлика у третману је дискриминаторна ако за њу нема „објективног и разумног оправдања“, односно ако није оправдана „леgitимним циљем“, због чега не постоји „оправдани однос пропорционалности између примењених средстава и циља чијем се остварењу тежило“.

<sup>21</sup> Вид. пресуду у Европског суда за људска права у случају Вучковић и други против Србије, бр. 17153/11..., од 25. марта 2014. године, <http://www.zastupnik.mpravde.gov.rs/lt/articles/presude/u-odnosu-na-rs/presuda-velikog-veca-evropskog-suda-za-ljudska-prava-u-predmetu-vuckovic-i-29-drugih-protiv->

Велико веће је у овом предмету једногласно утврдило да члан 1. Протокола број 12 не би требало разматрати посебно, односно Суд усваја, гласовима четрнаест према три, претходни приговор Владе Републике Србије у вези са пропустом подносилаца

Циљ доношења овог Протокола је јачање заштите од дискриминације која је кључни фактор за остваривање заштите људских права.

Повеља Европске уније о основним правима<sup>2222</sup> гарантује грађанска, политичка, економска и социјална права: достојанство, слободе, једнакост, солидарност, права грађана и правда, а постала је правно обавезујућа за чланице ЕУ ступањем на снагу Лисабонског уговора 2009. године.<sup>2323</sup> Лисабонски уговор налаже приступање ЕУ Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода ради правилног спровођења европских норми за заштиту људских права.

Антидискриминационо право на нивоу ЕУ почиње са развојем када је Римским уговором (Уговор и оснивању ЕЕЗ из 1957. год.) прописана једна одредба о забрани дискриминације на основу пола са тежњом да се отклоне препреке за слободан промет робе, капитала, људи и услуга. У изворним уговорима, дакле, идеја није није била заштита људских права него заштита слободне трговине. Али, како су Европском суду правде<sup>2424</sup> почели да пристижу предмети о кршењу људских права правним актима Уније, Суд је успоставио општа начела која су својом садржином усмерена на заштиту људских права у уставима националних држава и споразумима о људским правима, пре свега у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. Европски суд правде истиче да ће обезбедити да право ЕУ буде у складу са општим начелима. До 2000. године антидискриминационо право се у ЕУ примењивало у домену запошљавања и социјалне сигурности и обухватало је дискриминацију на основу пола да би се временом проширило и на сферу расног и етничког порекла, полне оријентације, верског уверења, старости и инвалидитета.<sup>2525</sup> Доношење прописа од стране ЕУ о забрани дискриминације операционализовано је кроз две директиве из 2000. године: Директива Савета 2000/78/ЕС којом се установљава општи

---

представки да искористе домаће правне лекове у вези са притужбом која се односи на дискриминацију према члану 14. Конвенције, заједно са чланом 1 Протокола број 1, и према члану 1 Протокола број 12, и сходно томе, закључује да не може да разматра основаност ове притужбе.

<sup>22</sup> Повеља Европске уније о основним правима, CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION C 303/1, *Official Journal of the European Union* 14. 12. 2007.

<sup>23</sup> Лисабонски уговор је потписан 13. децембра 2007. године и његов службени назив је Уговор о изменама и допунама Уговора о оснивању ЕУ и Уговора о стварању ЕЕЗ.

<sup>24</sup> Лисабонским уговором, Суд правде Европских заједница (Европски суд правде) постао је Суд правде ЕУ. Вид. *Приручник о европском антидискриминационом праву, Handbook on European non-discrimination Law*, Немачка фондација за међународну правну сарадњу, Београд 2014, 22, фн. 6. [http://www.echr.coe.int/Documents/Hand-book\\_non\\_discrim\\_law\\_SRP.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Hand-book_non_discrim_law_SRP.pdf).

<sup>25</sup> *Ibid.*, 21–22.

оквир за равноправни третман у запошљавању и професији<sup>26</sup> и Директива Савета 2000/43/ЕС којом се спроводи принцип једнаког третмана свих особа без обзира на расно или етничко порекло.<sup>27</sup> Потом, усвојена је Директива Савета 2004/113/ЕС за спровођење принципа једнаког третмана мушкараца и жена у погледу доступности испоруке добара и услуга,<sup>28</sup> којом је проширен обим забране полне дискриминације на подручје добара и услуга. Поменути директивама дискриминација је забрањена само у контексту запошљавања због чега не пружају свеобухватну заштиту од дискриминације. Надаље, усвојена је Директива 2006/54/ЕС Европског парламента и Савета о спровођењу једнаког третмана мушкараца и жена у погледу запослења и занимања.<sup>29</sup>

Као што се из наведеног може видети забрана дискриминације у европским оквирима присутна је у праву ЕУ и у Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. Није реч о два паралелна система заштите већ о системима који се међусобно допуњују са својим посебностима: чл. 14. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода предвиђа да уживање конвенцијских права и слобода треба омогућити без дискриминације по било ком основу. Захваљујући Протоколу 12 уз Конвенцију за заштиту људских права и основних слобода забрана дискриминације постала је аутономно право, док је у антидискриминационом праву ЕУ забрана дискриминације уже постављена као самостално право ограничено на одређена подручја као што је запошљавање, те директиве ЕУ нуде заштиту само држављанима чланица ЕУ.<sup>30</sup>

#### 4. НАЦИОНАЛНИ ОКВИРИ О ЗАБРАНИ ДИСКРИМИНАЦИЈЕ

Велики напредак у побољшању законодавног и институционалног оквира за борбу против дискриминације у нашој земљи учињен је усвајањем Закона о забрани о дискриминације (2009), те усвајањем многобројних прописа којима су регулисани правни механизми за спречавање и заштиту од дискриминације.<sup>31</sup> Национално антидискрими-

---

<sup>26</sup> *Official Journal of the European Union*, L 303/16 од 2. 12. 2000. године.

<sup>27</sup> *Official Journal of the European Union*, L 180 од 19. 7. 2000. године.

<sup>28</sup> *Official Journal of the European Union*, L 373/37 од 21. 12. 2004. године.

<sup>29</sup> *Official Journal of the European Union*, L 204 од 26. 7. 2006. године.

<sup>30</sup> Вид. *Приручник о европском антидискриминационом праву*, 25.

<sup>31</sup> Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 33/06; Закон о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 36/09; Закон о равноправности полова, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 104/09; Закон о заштити права и слобода националних

национо право је одредбама бројних закона предвидело заштиту од дискриминације, што није умањило потребу за усвајањем системског закона који би на јединствен начин интегрисао правне норме садржане у секторским законима. Законом о забрани дискриминације тај циљ је постигнут, а отпочео је оснивањем и радом институције Заштитника грађана (омбудсмана) 2007. године и, даље унапређен кроз оснивање још једног независног органа као вид институционалног облика спречавања дискриминације - Повереника за заштиту равноправности. Усвојени законски прописи и основане независне институције представљају основу за стварање целовитог правног и институционалног миљеа против дискриминације. На тај начин, наша земља се прикључила групи земаља у којима сузбијање дискриминације и остваривање равноправности има велики значај. Утврђени међународни стандарди у овој области подразумевају да се обавезе државе у области људских права не огледа се само у доношењу нормативне регулативе о забрани дискриминације, већ се обавезе односе и на ефективну примену тих одредби и на обавезу државе да заштити све грађане од дискриминације.<sup>3232</sup>

У овом делу реферата потребна пажња ће бити посвећена системском оквиру који на јединствен начин интегрише правне норме садржане у секторским законима Републике Србије, односно Стратегији превенције и заштите од дискриминације из 2013. године и Акционом плану за спровођење Стратегије превенције и заштите од дискриминације 2014–2018. године из 2014. године.<sup>3333</sup>

Стратегија превенције и заштите од дискриминације представља усаглашен систем мера, услова и инструмената јавне политике које Ремањина, *Службени лист СРЈ*, бр. 11/02, *Службени лист СЦГ*, бр. 1/03 – Уставна повеља, и *Службени гласник Р. Србије*, бр. 72/09 – др. закон; Закон о младима, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 50/11; Закон о предшколском васпитању и образовању, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 18/10; Закон о основама система образовања и васпитања, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 72/09 и 52/11; Закон о црквама и верским заједницама, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 36/06; Закон о раду, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 24/05, 61/05 и 54/09; Закон о спорту, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 24/11.

<sup>32</sup> Поштовање преузетих међународних обавеза, али и узимање у обзир директива Европске уније у процесу европских интеграција, свакако су од кључног значаја и за даљи међународни положај Републике Србије, и захтева њихову даљу адекватну нормативну регулацију, праћење и спровођење у нашем правном систему. То чини потребу за доношењем Стратегије и Акционог плана још значајнијим. Нарочито треба истаћи значај извештавања уговорним телима Уједињених нација, као контролног механизма у којој мери се спроводе прихваћене међународне обавезе. Вид. Стратегију превенције и заштите од дискриминације за период од 2013. до 2018. године, 3, коју је Влада Републике Србије усвојила на седници одржаној 27. јуна 2013. године, доступно на: <http://www.srbija.gov.rs>.

<sup>33</sup> Акциони план за спровођење Стратегије превенције и заштите од дискриминације 2014. до 2018. године Влада Републике Србије је усвојила на седници одржаној 3. октобра 2014. године, доступно на: <http://www.srbija.gov.rs>.

публика Србија треба да спроведе ради спречавања односно смањења свих облика и посебних случајева дискриминације, посебно према одређеним лицима односно групама лица с обзиром на њихово лично својство. Општи циљеви Стратегије огледају се у поштовању уставног начела забране дискриминације, према лицу, односно групи лица с обзиром на његово/њено лично својство, а посебно осетљивих друштвених група (националних мањина, жена, ЛГБТ особа, особа са инвалидитетом, старијих, деце, избеглица, интерно расељених лица и других угрожених мигрантских група, припадника различитих вероисповести и лица с обзиром на њихово здравствено стање).<sup>34</sup>

Оквир за спровођење стратешких циљева прецизиран је кроз Акциони план за примену Стратегије превенције и заштите од дискриминације за период од 2014. до 2018. године, предвиђене су конкретне мере и активности неопходне за реализацију стратешких циљева, те рокови, одговорни субјекти и ресурси за реализацију, а дефинисани су и показатељи испуњености активности, на основу којих ће се пратити степен њихове реализације, као и показатељи за процену успешности постављених циљева. Акциони план, за разлику од Стратегије, предвиђа активности и мере за спровођење ове Стратегије по областима, а не по осетљивим друштвеним групама чиме је омогућено да надлежни др-

---

<sup>34</sup> Вид. Стратегију превенције и заштите од дискриминације за период од 2013. до 2018. године, 13. Задатак Стратегије је да одреди циљеве, мере и активности које ће допринети смањењу броја случајева кршења уставног и законског начела забране дискриминације, нарочито усмерених према рањивим друштвеним групама кроз: законодавне и регулаторне реформе које ће обезбедити усаглашавање правног оквира Републике Србије у области забране дискриминације, са међународним документима које су увојиле Уједињене нације, Савет Европе и Европска унија, нарочито оних докумената које је Република Србија ратификовала и који су за њу правно обавезујући; доследно спровођење и примена постојећег законског и регулаторног оквира који се односи на спречавање кршења забране дискриминације; спречавање дискриминаторских пракси у одређеним областима према лицу/групи лица с обзиром на његово/њихово лично својство, нарочито према припадницима осетљивих друштвених група; стварање безбедног окружења за припаднике осетљивих друштвених група и унапређење степена толеранције према њима; обезбеђивање да сва лица, без обзира на лично својство једнако уживају Уставом гарантована људска права, без дискриминације и у складу са начелом једнакости и једнаких права и обавеза; искорењивање односно сузбијање говора мржње и аката физичког и психичког насиља и уништавања имовине лица/групи лица с обзиром на њихово лично својство и привођење правди учинилаца таквих аката и радњи; јачање позиције, утицаја и обезбеђивање пуне институционалне независности независних тела у чијој је надлежности спречавање и утврђивање кршења забране дискриминације (Повереника за заштиту равноправности, Заштитника грађана, Покрајинског омбудсмана и заштитника грађана јединица локалне самоуправе), и обезбеђивање пуног поштовања њихових препорука и других докумената од стране државних органа/појединаца којима су оне упућене.

жавни органи имају лакши преглед мерама и активностима.<sup>3535</sup> Усвајање Акционог плана за примену Стратегије превенције и заштите од дискриминације је веома значајан моменат у процесу европских интеграција и реформи на подручју антидискриминације.

Успешно предупређивање дискриминације условљено је систематским превазилажењем предрасуда и стереотипа који су кључни фактори дискриминације, у чему је значајна улога образовних институција, медија, органа јавне власти и невладиног сектора. Борба против дискриминације не своди се само на примену законских прописа и предузимање посебних мера према друштвеним групама које су у неједнаком положају са осталим грађанима, него у континуираном развоју толеранције у односу на националне, етничке, верске, сексуалне и друге мањине и уважавање постојећих међуљудских разлика.

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

### Библиографске референце

1. Меškić, Zlatan, Pürner, Stefan, „Значај теме ‘заштита од повреде људских права и дискриминације’“, *Практични увод у европске стандарде против дискриминације*, Београд 2013;
2. Миленковић, Дејан, *Водич кроз Закон о забрани дискриминације*, Хелсиншки одбор за људска права у Србији, Београд 2010;
3. Петрушић, Невена, Бекер, Косана, *Практикум за заштиту од дискриминације*, Београд 2012;
4. Познатов, Марија, „Дискриминација – проблем српског друштва“, <http://www.euractiv.rs/ljudska-prava/4514-diskriminacija-problem-srpskog-drutva->;
5. *Приручник о европском антидискриминационом праву, Handbook on European non-discrimination Law*, Немачка фондација за међународну правну сарадњу, Београд 2014, [http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook\\_non\\_discr\\_law\\_SRP.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_non_discr_law_SRP.pdf).

### Правни прописи

1. Акциони план за спровођење Стратегије превенције и заштите од дискриминације 2014. до 2018. године, <http://www.srbija.gov.rs>;

---

<sup>35</sup> Вид. Акциони план за спровођење Стратегије превенције и заштите од дискриминације 2014. до 2018. године, 3. Области стратегије су обједињене – опште области и посебне области. Обједињене области су: Државна управа и забрана дискриминације и Полиција безбедност и правосуђе, а посебне области су: Образовање и професионална едукација; Рад и запошљавање; Брак; породични односи и наслеђивање; Здравство, здравствена, социјална заштита и становање; Омладина, спорт, култура и медији и Регионални развој и локална самоуправа.

2. Директива 2006/54/ЕС Европског парламента и Савета о спровођењу једнаког третмана мушкараца и жена у погледу запослења и занимања, *Official Journal of the European Union*, L 204 од 26. 7. 2006. године;
3. Директива Савета 2000/43/ЕС којом се спроводи принцип једнаког третмана свих особа без обзира на расно или етничко порекло, *Official Journal of the European Union*, L 180 од 19. 7. 2000. године;
4. Директива Савета 2000/78/ЕС којом се установљава општи оквир за равноправни третман у запошљавању и професији, *Official Journal of the European Union*, L 303/16 од 2. 12. 2000. године;
5. Директива Савета 2004/113/ЕС за спровођење принципа једнаког третмана мушкараца и жена у погледу доступности испоруке добара и услуга, *Official Journal of the European Union*, L 373/37 од 21. 12. 2004. године;
6. Европска повеља о регионалним или мањинским језицима, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 18/05;
7. Закон о забрани дискриминације, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 22/09;
8. Конвенција о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW), *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 11/81;
9. Конвенција о заштити људских права и достојанства људског бића у погледу примене биологије и медицине (Конвенција о људским правима и биомедицини), *Службени гласник Р. Србије*, бр. 12/10;
10. Конвенција о људским правима са изменама предвиђеним Протоколима 11 и 14, с Протоколима 1, 4, 6, 7, 12 и 13, [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_SRP.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SRP.pdf);
11. Конвенција о политичким правима жена, *Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/54;
12. Конвенција о правима особа са инвалидитетом, *Службени гласник Р. Србије – Међународни уговори*, бр. 42/09;
13. Конвенција о правном положају лица без држављанства, *Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори*, бр. 9/59;
14. Конвенција о смањењу броја лица без држављанства, *Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори*, бр. 8/11;
15. Конвенција о спречавању мучења и нечовечних или понижавајућих поступака и кажњавања, измењена и допуњена Протоколом 1 и Протоколом 2 уз Конвенцију, *Службени лист СЦГ – Међународни уговори*, бр. 9/03;
16. Конвенција о статусу избеглица, *Службени лист ФНРЈ – Међународни уговори*, бр. 70/60;
17. Конвенција о укидању свих облика расне дискриминације, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 31/67;
18. Конвенција против тортуре и других сурових, нељудских или пони-

- жавајућих казни или поступака, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 9/91;
19. Конвенција СЕ о борби против трговине људима, *Службени гласник Р. Србије – Међународни уговори*, бр. 19/09;
  20. Конвенција СЕ о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици, *Службени гласник Р. Србије – Међународни уговори*, бр. 012/13;
  21. Конвенција УН о правима детета, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 15/90 и *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 4/96 и 2/97;
  22. Међународна конвенција о сузбијању и кажњавању злочина апартхејда, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 14/75;
  23. Међународни пакт о грађанским и политичким правима, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/71;
  24. Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, *Службени лист СФРЈ – Међународни уговори*, бр. 7/71;
  25. Оквирна Конвенција за заштиту националних мањина, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 6/98;
  26. Повеља Европске уније о основним правима, CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS OF THE EUROPEAN UNION C 303/1, *Official Journal of the European Union*, 14. 12. 2007;
  27. Ревидирана Европска социјална повеља, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 42/09;
  28. Стратегија превенције и заштите од дискриминације за период од 2013. до 2018. године, <http://www.srbija.gov.rs>;
  29. Унивјерзална декларација о људским правима;
  30. Устав Републике Србије, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 98/06;
  31. Факултативни протокол о продаји деце, дечијој проституцији и дечијој порнографији уз Конвенцију о правима детета, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 22/02;
  32. Факултативни протокол о учешћу деце у оружаним сукобима уз Конвенцију о правима детета, *Службени лист СРЈ – Међународни уговори*, бр. 22/02.

*Associate Professor Olga Jović Prlainović, LL.D.*

Faculty of Law, University of Priština with temporary seat  
in Kosovska Mitrovica

## **NON-DISCRIMINATION – NATIONAL AND INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK**

### *Summary*

The effective and efficient system of legal protection against discrimination involves the identification of different legal mechanisms to be applied in cases of discrimination. Each legal mechanism for protection against discrimination is regulated by law and each has its own object and purpose. Some are used to protect the person discriminated against, in order to prevent the repetition of discrimination and to eliminate the effects of discrimination, and some are used to discriminator was punished for what he did. In some cases of discrimination, it is sufficient to use only one mechanism, but it is sometimes necessary to use multiple mechanisms, because the only way to prevent further manifestation of discrimination.

The document of the United Nations, the Council of Europe and the European Union are frameworks for the implementation of adequate normative regulations prohibiting discrimination in the national legal system. International position of the Republic of Serbia (which was in March 2012 became a candidate for membership in the European Union), imposes a special need for harmonization of national legislation with international standards (universal and regional) and their full implementation. An important moment in this direction was made with the adoption of the Law on Prohibition of Discrimination 2009. On the purpose of combatting discrimination, adopted a Strategy of prevention and protection against discrimination in 2013 as a systemic framework that uniquely integrates legal norms contained in the sectoral laws of the Republic of Serbia and the Action Plan for the implementation of the Strategy of prevention and protection from discrimination 2014- of 2018.

**Key words:** *Human rights; Equality; Non-discrimination; Universal protection system; Council of Europe; The European Union.*