

ANTIDISKRIMINACIONO PRAVO

**Autori:**

dr Žaneta Poposka
dr Lazar Jovevski
dr Iulius Rostas

Urednice crnogorskog izdanja:

Prof. dr Danijela Vuković-Čalasan
dr Sanja Grbović

English edition:

Anti-discrimination Law

ISBN 978-608-67051-4-5

Crnogorsko izdanje knjige

“Antidiskriminaciono pravo” rezultat je saradnje između Savjeta Evrope (Odjeljenje za Rome i Putnike) i Fakulteta političkih nauka i Pravnog Fakulteta Univerziteta Crne Gore.

Reprodukovanje odlomaka (do 500 riječi) je dozvoljeno, osim u komercijalne svrhe, pod uslovom da se očuva integritet teksta, da se odlomak ne koristi van konteksta, ne pruža nepotpune informacije i ne dovodi čitaoca u zabludu u pogledu prirode, obima ili sadržaja teksta. Izvorni tekst uvijek mora biti naveden na sljedeći način: „© Savjet Evrope, godina objavljivanja“.

Svi ostali zahtjevi koji se odnose na reprodukciju ili prevod, u cjelini ili djelimično, treba da budu upućeni Odsjeku za Rome i Putnike Savjeta Evrope.

Avenue de l'Europe F-67075 Strasbourg Cedex,
Francuska

Tel: +33 (0)3 88 41 20 00

E-pošta: roma.team@coe.int

Publikacija:

Antidiskriminaciono pravo

Urednica:

dr Žaneta Poposka

Autori:

dr Žaneta Poposka (Uvod, Poglavlje I, Poglavlje II, Poglavlje IV – Podpoglavlja II i III, i Poglavlje V)
dr Lazar Jovevski (Poglavlje III, Poglavlje IV – Podpoglavlje I, Poglavlje VI i Poglavlje VII)
dr Iulius Rostas (Poglavlje VIII)

Urednice crnogorskog izdanja:

Prof. dr Danijela Vuković-Ćalasan (Editovanje crnogorskog izdanja: Predgovor, recenzija, uvod, poglavlja I, II, III i VI. Crnogorski antidiskriminacioni okvir: str. 113–123 (poglavlje V, potpoglavlja 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.2, 2 i 2.1)).
Dr. Sanja Grbović (Editovanje crnogorskog izdanja: Poglavlja IV, VI i VII. Crnogorski antidiskriminacioni okvir: podnaslovi 1.1.3, 2.2, 1, 2.2, 3.1, 1, 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 3.2 i 4.2).

Podržano od strane Savjeta Evrope

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

© Savjet Evrope, avgust 2026.

Ovaj dokument je pripremljen uz finansijsku podršku Savjeta Evrope. Sadržaj je isključiva odgovornost autora/autorka i ni u kom slučaju ne predstavlja zvanične stavove Savjeta Evrope.

ANTIDISKRIMINACIONO PRAVO

Autori:

dr Žaneta Poposka
dr Lazar Jovevski
dr Iulius Rostas

Urednice crnogorskog izdanja:

Prof. dr Danijela Vuković-Ćalasan
dr Sanja Grbović

Council of Europe

Sadržaj

Lista skraćenica	9
Predgovor	11
Recenzija udžbenika <i>Antidiskriminaciono pravo</i>	14
Uvod	18
PRVI DIO Pravo na jednakost i zaštitu od diskriminacije	21
Poglavlje I Pravo na jednakost	22
1. Koncept jednakosti	22
2. Osnovi diskriminacije	23
3. Povezani pojmovi	29
3.1. Diskriminacija i govor mržnje	29
3.2. Zločin iz mržnje	30
3.3. Diskriminacija i rasno profilisanje	32
Poglavlje II Oblici u kojima se diskriminacija ispoljava	34
1. Oblici diskriminacije	34
2. Direktna diskriminacija	35
2.1. Opravdanje za direktnu diskriminaciju	38
2.1.1. Zaštita zdravlja i bezbjednosti ljudi	38
2.1.2. Istinski i odlučujući zahtjev zanimanja (prirode profesije)	38
2.1.3. Mjere afirmativne akcije	39
3. Indirektna diskriminacija	42
3.1. Opravdanje za indirektnu diskriminaciju	44
4. Uznemiravanje	47
5. Pozivanje, podsticanje i upućivanje na diskriminaciju	48
6. Razumno prilagođavanje	49
7. Segregacija	53
8. Viktimizacija	54
9. Višestruka i interseksijska diskriminacija	54
Poglavlje III Oblasti u kojima može doći do diskriminacije	58
1. Diskriminacija u obrazovanju	58
2. Razotkrivanje diskriminacije: Položaj Roma u obrazovanju	60
3. Diskriminacija u pristupu robi i uslugama	61
4. Diskriminacija u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite	62
4.1. Međunarodni standardi	64

DRUGI DIO	Zaštita od diskriminacije na međunarodnom i nacionalnom nivou	65
Poglavlje IV	Zaštita od diskriminacije u međunarodnom pravu	66
1. Zaštita od diskriminacije u sistemu Ujedinjenih nacija		66
1.1. Univerzalni instrumenti za zaštitu ljudskih prava		66
2. Zaštita od diskriminacije u sistemu Savjeta Evrope		72
2.1. Evropska konvencija o ljudskim pravima		72
2.2. Evropska socijalna povelja		77
2.3. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina		78
2.4. ECRI Opšta preporuka br. 13 o anticiganizmu/ amtiromizmu		79
3. Zaštita od diskriminacije u okviru Evropske unije		81
3.1. Direktiva EU o jednakom tretmanu u zapošljavanju i zanimanjima		82
3.2. Direktiva EU o jednakom postupanju bez obzira na rasnu ili etničku pripadnost		84
3.3. Direktive o rodnoj ravnopravnosti		86
3.4. Budući izazovi antidiskriminacionog prava Evropske unije		89
Poglavlje V	Zaštita od diskriminacije u nacionalnom pravnom okviru	90
1. Normativni okvir zaštite od diskriminacije u Crnoj Gori		90
1.1. Ustavnopravni okvir		90
1.1.1. Zakon o zabrani diskriminacije		92
1.1.2. Zakon o manjinskim pravima i slobodama		94
1.1.3. Zakon o rodnoj ravnopravnosti		94
2. Institucionalni mehanizmi zaštite od diskriminacije		96
2.1. Primjena koncepta diskriminacije od strane pravosudnih organa		96
2.2. Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore		97
TREĆI DIO	Diskriminacija u radnim odnosima	98
Poglavlje VI	Karakteristike diskriminacije u radnim odnosima	99
1. Pravni aspekti diskriminacije u radnim odnosima i pitanje njenog opravdanja		99
2. Psihološko uznemiravanje na radu (mobing)		100
2.1. Vrste mobinga		101
2.2. Nacionalni pravni okvir		102
3. Razvoj zakonodavstva protiv diskriminacije u oblasti radnih odnosa		104
3.1. Nacionalni pravni okvir		104
3.2. Međunarodni standardi		105
3.2.1. Akti Međunarodne organizacije rada		105
3.2.2. Akti Evropske unije		107

Poglavlje VII	Specijalna zaštita određenih grupa u radnim odnosima	110
1. Diskriminacija žena u oblasti rada i radnih odnosa		110
1.1 Princip jednakih mogućnosti i jednakih zarada za jednak rad ili rad jednake vrijednosti		111
1.2. Zaštita od prekovremenog i noćnog rada		111
1.3. Zaštita tokom trudnoće, porođaja i materinstva		112
2. Zaštita maloljetnih radnika		114
2.1. Nacionalni pravni okvir		114
3. Zaštita radnika sa invaliditetom		116
3.1. Međunarodni standardi		116
3.2. Nacionalni pravni okvir		117
3.3. Razumno prilagođavanje		118
3.4. Otvoreno tržište rada naspram zaštitnih radionica		120
3.5. Profesionalna rehabilitacija		120
4. Zaštita starijih radnika		122
4.1. Međunarodni standardi		123
4.2. Nacionalni pravni okvir		123
5. Diskriminacija Roma na tržištu rada: trajna borba		125
Poglavlje VIII	Antigypsyism (Anticiganizam/Antiromizam)	127
1. Terminologija		128
2. Definicije		130
3. Porijeklo		133
4. Manifestacije		136
5. Mehanizmi i karakteristike		148
Bibliografija		152

Lista skraćenica

EU	Evropska unija
ECRI	Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije
EKLJP	Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda
ESP	Evropska socijalna povelja (revidirana)
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
CERD	Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije
CESCR	Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava
CPD	Komisija za zaštitu od diskriminacije
CPPD	Komisija za prevenciju i zaštitu od diskriminacije
CRC	Konvencija o pravima djeteta
HRC	Komitet za ljudska prava
ICERD	Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije
CEDAW	Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena
ICPRMWF	Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica
ICRPD	Međunarodna konvencija o pravima osoba sa invaliditetom

MOR	Međunarodna organizacija rada
ICCPR	Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima
ICESCR	Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima
OSCE	Organizacija za bezbjednost i saradnju u Evropi
UN	Ujedinjene nacije
CFR	Povelja o osnovnim pravima Evropske unije
FCNM	Okvirna konvencija o zaštiti nacionalnih manjina
CJEU	Sud Evropske unije
UDHR	Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

Predgovor¹

Svrha knjige pod nazivom *Antidiskriminaciono pravo*² jeste da posluži kao praktičan alat studentima prava i akademskoj zajednici, te da pruži smjernice za prepoznavanje ključnih elemenata i karakteristika antidiskriminacionog prava u međunarodnom i nacionalnom pravnom sistemu, kao i u okviru institucionalne infrastrukture za zaštitu od diskriminacije. Pored toga, knjiga ima za cilj da pruži više informacija o pojmu anticinganizma³/antiromizma⁴ i njegovim manifestacijama. Stoga se ova knjiga može smatrati praktičnim okvirom koji pomaže akademskoj zajednici i studentima u ovoj oblasti.

- 1 Crnogorsko izdanje knjige sadrži dio koji se odnosi na crnogorski antidiskriminacioni okvir, umjesto dijela koji je u makedonskom izdanju posvećen kontekstu Sjeverne Makedonije. Takođe, napravljene su i manje terminološke izmjene kako bi tematika bila prilagođena specifičnostima konteksta Crne Gore.
- 2 Drugo izdanje, čiji su autori Žaneta Poposka, Lazar Jovevski i Julius Rostas, (prvo izdanje, čiji su autori Žaneta Poposka i Lazar Jovevski, bilo je podržano od strane Misije OEBS-a u Skoplju).
- 3 "Antigypsyism" je pojam koji se koristi u pravnim i strateškim dokumentima Savjeta Evrope, institucija i agencija Evropske unije. Pitanje prevoda pojma na jezike na post-jugoslovenskom prostoru nije jednostavno i u tom smislu institucije, organizacije i pojedinci odlučuju se za različita terminološka rješenja.
- 4 Napomena urednica crnogorskog izdanja (prof. dr Danijela Vuković-Ćalasan): Pojam "antigypsyism" u različitim kontekstima prevodi se na različit način, u zavisnosti od kriterijuma od kojih polaze istraživači i kreatori javnih politika. Najprije, pojam "antigypsyism" vezan je za pojam "Gipsy" koji se etimološki vezuje za odrednicu Egipćanin i njegova upotreba praktično datira iz perioda kada se smatralo da je postojbina Roma zapravo Egipat (Delić, 2020: 10). Za razliku od pojma "Gipsy", pojam "Ciganin" ima drugačije značenje u etimološkom smislu. Riječ je o egzonymu, odnosno o imenu koje su najčešće ne-Romi upotrebljavali za označavanje ove zajednice i to u dominantno pežorativnom značenju. Etnološkinja Delić smatra da je etimološko značenje pojma vezano za pojam athiganen, što znači "ne dirati". Samo njegovo značenje je negativno i usljed prisutne istorijske dimenzije dolazi do jedne specifične promjene u kojoj je "ime skoro pa dobilo sopstveni život. Ciganin je vekovima označavalo ono što nikako ne može biti deo "nas" ili ono što je loš (moralno iskvaren) deo nas" (Delić, 2020: 11). Moglo bi se ustvrditi da je termin "Ciganin" u crnogorskom ali i regionalnom kontekstu, postao ono što je termin "Zigeuner" u kontekstu Holandije ili Njemačke - terminološko rješenje koje ima potpuno negativno značenje odnosno upotrebljava se na način koji je negativan "... Tako da njegovu upotrebu mnogi Romi smatraju nasiljem i vrstom zlostavljanja" (van Baar, 2014: 34). Dakle, ni etimološki a ni u pogledu upotrebe pojma, "antigypsyism" nije automatski i ad literam "anticinganizam", kada se govori o kontekstu južnoslovenskih jezika odnosno prevodu pojma "antigypsyism"

Polazeći od stava relevantnih istraživača, institucija i organizacija, kao i autora poglavlja VIII u ovoj knjizi, koji prvenstveno naglašava vođenje računa o specifičnostima svakog konkretnog konteksta u izboru odgovarajućeg termina, potrebno je dati nekoliko napomena. Najprije, pregledom relevantnih pravnih i strateških dokumenata kao i stavova romskih organizacija na prostoru bivše SFRJ, jasno je da se pojam "antigypsyism" ne prevodi automatski kao "anticinganizam". Na primjer, u Hrvatskoj, koja je članica Evropske unije, u upotrebi su termini "antiromski rasizam" i "antiromizam" u zvaničnim prevodima relevantnih strategija, izvještaja i drugih dokumenata evropskih organizacija i institucija. Recimo, u Izvještaju *Agencije za temeljna prava Evropske unije* iz 2023. godine, iako se u verziji na engleskom jeziku upotrebljava pojam "antigypsyism", on se u zvaničnoj verziji na hrvatskom jeziku prevodi kao "antiromizam" (str. 13, Izvještaj: [chromeextension://kdpelmjpfafjppnhblofcjpeomlnpah/https://www.cms.hr/wpcontent/uploads/FRA_Fundamental_rights_report_2023_opinions_HR.pdf](https://www.cms.hr/wpcontent/uploads/FRA_Fundamental_rights_report_2023_opinions_HR.pdf)). Dalje, u najnovijem *Izvještaju Evropske komisije za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI) za Hrvatsku*, iz 2025. godine, upotrebljava se izraz "antiromski rasizam" (str. 22, Izvještaj: [chrome-extension://kdpelmjpfafjppnhblofcjpeomlnpah/https://rm.coe.int/sixth-report-on-croatia-translation-in](https://rm.coe.int/sixth-report-on-croatia-translation-in-chrome-extension://kdpelmjpfafjppnhblofcjpeomlnpah/https://rm.coe.int/sixth-report-on-croatia-translation-in)

Svrha knjige je pružanje znanja i vještina budućim pravnicima koji se odnose na pravo na jednakost i princip zabrane diskriminacije, kao i pružanje detaljnih informacija o pojmu anticiganizma/antiromizma. Naglasak je stavljen i na teoriju i na praksu. Razlog za to je što je krajnji cilj zaštite svakog prava, uključujući pravo na jednakost, njegova stvarna primjena na nacionalnom nivou, kao i sankcionisanje kršenja tog prava u našem društvu, kako bi se žrtvama diskriminacije omogućilo da traže pravdu kroz adekvatna i efikasna pravna sredstva. U tom smislu, budućim pravnicima treba učiniti dostupnim praktične alate i savjete o primjeni međunarodnih standarda i nacionalnog zakonodavstva u oblasti zaštite od diskriminacije.

Knjiga je napisana jednostavnim jezikom, sa namjerom da pruži objašnjenja o pojmovima i pravnim institutima u oblasti antidiskriminacionog prava, posebno onima koji nijesu specijalizovani u ovo

croatian-/1680b65f45). Navedeno pokazuje da i relevantna tijela SE i EU, koja se bave ovom problematikom prepoznaju kontekstualnost kao ključni kriterijum u izboru najpodesnijeg termina kada je o prevodu pojma "antigypsyism" riječ.

Takođe, na zvaničnoj stranici Ministarstva inostranih poslova Slovenije (Ministrstvo za zunanje zadeve) upotrebljava se pojam "antiromizam" (vidi: <https://www.gov.si/novice/2020-10-20-delovna-opredelitev-antiromizma/>) Predsjednik zajednice Roma u Sloveniji u svom obraćanju povodom dana Roma 2025. godine, upotrebljava pojam "antiromizam" (vidi: <https://www.rtvsl.si/slovenija/predsednik-zveze-romov-opozoril-na-narascajoci-antiromizem/742026>) i tako dalje.

Dalje, pojam "Ciganin" u crnogorskom kontekstu u upotrebi od strane ne-romske populacije, potpuno je "ispražnjen" od pozitivnog sadržaja. Upotrebljava se isključivo u pežorativnom značenju i njegova upotreba na svakodnevnom nivou jedna je od manifestacija istorijski prisutnog i duboko ukorijenjenog antiromizma. Sama romska zajednica u Crnoj Gori (u najširem smislu) distancira se od navedenog naziva i upotrebljava isključivo naziv Romi. Jedan od argumentata za korišćenje termina anticiganizam umjesto termina antiromizam odnosi se na Putnike, odnosno ukazuje se na to da anticiganizam "pokriva" i posebne grupe nomada odnosno putnika koje su od strane ostatka populacije percipirane kao "Cigani". Mišljenja smo da takva argumentacija nije relevantna za crnogorski kontekst, štaviše, i u drugim kontekstima potrebno je obratiti pažnju na potencijalne efekte koje može da proizvede. Naime, period savremene, ubrzane globalizacije donosi, između ostalog, i trend povratka nomadskom ili polu-nomadskom načinu života i to sve više među mlađom populacijom različite etničke, nacionalne i druge pripadnosti. U takvim okolnostima, ukoliko bi se upotrebljavao termin anticiganizam, on bi "pokrivao" i članove drugih zajednica a ne samo romske etnokulturne zajednice, što bi predstavljalo "razvodnjavanje" pojma do stepena njegove neupotrebljivosti. Fenomen istorijski ukorijenjenog rasizma koji se označava pojmom anticiganizam/antiromizam ukazuje na isključivanje i dehumanizaciju konkretne etnokulturne zajednice a to su Romi (u najširem smislu i imajući u vidu heterogenost zajednice i njeno identitetsko profilisanje u različitim pravcima).

Nažalost, u crnogorskom kontekstu nije rijetko prisustvo potpuno pogrešnog razumijevanja značenja pojma "Antigypsyism" u slučajevima u kojima se prevodi kao "anticiganizam". Naime, nerijetko se anticiganizam shvata kao "borba protiv ciganizma" u kom slučaju se ciganizam smatra nečim što je negativno a anticiganizam doživljava kao praktično pozitivan fenomen odnosno kao borba protiv ciganizma. Ovo je potpuno suprotno značenju koje pojam "antigypsyism" ima u svim relevantnim pravnim i političkim dokumentima EU, Savjeta Evrope kao i u svim pojedinačnim nacionalnim zakonodavstvima. "Antigypsyism" ("anticiganizam" odnosno "antiromizam") je specifičan tip rasizma prema konkretnoj etnokulturnoj zajednici koji je istorijski ukorijenjen i koji se tiče svih njenih različitih podgrupa u etnokulturnom smislu. U nekim kontekstima pojam se odnosi i na druge grupe poput Putnika. U Crnoj Gori, naročito ukoliko se govori o istorijskoj ukorijenjenosti fenomena koja je i jedna od njegovih konstitutivnih karakteristika, ovaj tip rasizma razvijen je u odnosu ostatka populacije a nerijetko i institucija države Crne Gore (naročito ukoliko govorimo o periodu krajem XIX i početkom XX vijeka) prema zajednici koja samu sebe naziva Romima (kao i sve svoje relevantne organizacije i institucije poput Romske partije, Romskog savjeta i slično).

Dakle, antiromizam je negativan fenomen, specifičan tip istorijski ukorijenjenog rasizma i neophodno je da u svakom pojedinačnom kontekstu razrađujemo mjere i mehanizme za borbu protiv njegovog prisustva i njegove ukorijenjenosti. Radi boljeg razumijevanja fenomena donekle je korisno praviti analogiju sa antisemitizmom kao takođe specifičnim tipom rasizma i imati u vidu gore pomenute kontekste, naročito kontekst Hrvatske kao članice Evropske unije i njen odnos prema navedenoj problematici. Razlog više za navedeno leži u činjenici da su konteksti Crne Gore i Hrvatske u smislu upotrebe pojma "Ciganin" praktično identični. Svakako, osim kontekstualnosti kao jednog od ključnih kriterijuma, drugi najvažniji kriterijum je stav same zajednice po ovom pitanju. U Crnoj Gori ne postoje istraživanja koja su rađena na relevantnom uzorku kada je romskoj (i egipćanskoj) zajednici riječ a koja bi nam omogućila jasan uvid u percepciju njenih članova po ovom pitanju. To ostaje jedan od ciljeva koji je potrebno ostvariti u narednom periodu.

Imajući u vidu navedeno a u namjeri da damo doprinos borbi protiv ovog tipa rasizma, u crnogorskom izdanju ove knjige biće korišćeno sljedeće terminološko rješenje: Anticiganizam/antiromizam. Naučni stav urednica crnogorskog izdanja je da je primjerenije koristiti termin "antiromizam". Međutim, imajući u vidu postojanje različitih interpretacija pojma kao i konfuzije u pogledu shvatanja fenomena, u ovoj knjizi biće korišćena konstrukcija "anticiganizam/antiromizam", kako bi bilo jasno naznačeno da se radi o istom tipu rasizma.

oblasti. Čitaoci se uvode u ovu pravnu oblast kroz analizu ključnih elemenata prava jednakosti i principa zaštite od diskriminacije; analizu međunarodnih i nacionalnih standarda o njihovom poštovanju; zaštite i garancija od strane države; i na kraju, analizu diskriminacije u različitim oblastima, posebno u oblasti radnih odnosa, koja se smatra najzastupljenijom u slučajevima diskriminacije.

U revidiranom, drugom izdanju, knjiga konceptualizuje anticiganizam kao društveni fenomen, oblik rasizma usmjerenog protiv Roma⁵ i drugih povezanih grupa poput Sinta, Putnika, Aškalija, Egipćana i dr., te analizira njegovo prevođenje u pravni okvir. Knjiga obiluje brojnim slučajevima sudske prakse, naročito iz Evropskog suda za ljudska prava i Suda Evropske unije, kao i komparativnim primjerima, posebno iz država članica EU.

Knjiga se sastoji od devet poglavlja i više potpoglavlja, podijeljenih u četiri dijela, i obrađuje sljedeće teme:

1. Pravo na jednakost;
2. Princip zaštite od diskriminacije;
3. Oblasti u kojima se javlja diskriminacija;
4. Zaštita od diskriminacije u međunarodnom pravu;
5. Zaštita od diskriminacije u nacionalnom pravnom sistemu;
6. Karakteristike diskriminacije u radnim odnosima;
7. Posebna zaštita određenih grupa u radnim odnosima;
8. Anticiganizam/Antiromizam.

Uzimajući u obzir dinamičan razvoj antidiskriminacionog prava, nadamo se da će ova knjiga poslužiti kao vodič u ovoj pravnoj oblasti studentima i budućim pravnicima.

Skoplje, novembar 2023.

Autori

dr Žaneta Poposka, vanredna profesorka

dr Lazar Jovevski, profesor

dr Iulius Rostas, profesor

5 Termin „Romi i Putnici“ koristi se u Savjetu Evrope kako bi obuhvatio široku raznolikost grupa na koje se odnosi rad Savjeta Evrope u ovoj oblasti: s jedne strane a) Romi, Sinti/Manuš, Kalé, Kaale, Romaničali, Bojaši/Rudari; b) Balkanski Egipćani (Egipćani i Aškalije); c) istočne grupe (Dom, Lom i Abdal); a s druge strane, grupe poput Putnika, Jenisha i populacija označenih administrativnim terminom „gens du voyage“, kao i osoba koje se identifikuju kao Cigani. Ova fusnota ima isključivo objašnjavajući karakter, a ne predstavlja definiciju Roma i/ili Putnika.

Recenzija udžbenika *Antidiskriminaciono pravo*

Knjiga *Antidiskriminaciono pravo*, drugo izdanje, autora Žanete Poposke, Lazara Jovevskog i Iuliusa Rostasa, ima za cilj da posluži kao sveobuhvatan vodič i praktičan okvir za studente prava i članove akademske zajednice, a radi unošenja jasnoće u pogledu značenja ključnih elemenata i karakteristika antidiskriminacionog prava kako u međunarodnom, tako i u nacionalnom pravnom sistemu. Drugo izdanje predstavlja osnovno štivo u oblastima jednakosti, borbe protiv diskriminacije, prevencije, zaštite i sankcionisanja diskriminatornih praksi i ponašanja. Knjiga je pažljivo strukturirana s namjerom da bude dostupna ne samo praktičarima prava, već i osobama koje nijesu specijalizovane u ovoj oblasti.

Sadržajno i strukturno, ona predstavlja cjelinu u kojoj je problematika zaštite od diskriminacije razrađena iz više naučnih i etimoloških aspekata. Upotreba jednostavnog jezika olakšava razumijevanje složenih pravnih koncepata, što ovu knjigu čini dragocjenim resursom za one koji započinju akademsko izučavanje antidiskriminacionog prava. Naglasak na teoriji i praksi ističe posvećenost autora pripremi budućih pravnika kroz sticanje neophodnih znanja i vještina u oblasti prava jednakosti i principa zabrane diskriminacije.

Pored opšteg pregleda ključnih elemenata i karakteristika antidiskriminacionog prava, autori u ovom revidiranom drugom izdanju posvećuju poseban dio složenom konceptu antiromizma, osvjetljavajući njegove manifestacije i nudeći uvide u njegove pravne implikacije. Knjiga pravi iskorak time što antiromizam konceptualizuje kao specifičan oblik rasizma usmjeren protiv Roma. Autori istražuju prevođenje antiromizma u pravni okvir, obogaćujući sadržaj brojnim primjerima sudske prakse, naročito prakse Evropskog suda za ljudska prava i Suda Evropske unije. Komparativni primjeri iz država članica EU dodatno produbljuju analizu.

Struktura knjige

Knjiga je podijeljena na osam poglavlja koja su logično organizovana u četiri dijela, obuhvatajući temeljne aspekte poput prava na jednakost, zaštite od diskriminacije u međunarodnom i nacionalnom pravnom sistemu, karakteristika diskriminacije u radnim odnosima, posebne zaštite određenih grupa u radnim odnosima, te, posebno značajno, pitanja antiromizma.

Metodološki pristup

Ovaj dio ukazuje na posvećenost autora rigoroznom i sistematičnom proučavanju antidiskriminacionog prava, čime se dodatno povećava akademska vrijednost sadržaja. Imajući u vidu tematiku, autori koriste odgovarajuće naučne istraživačke metode u izradi knjige. Normativna metoda se koristi za tumačenje pravnih akata u ovoj oblasti, dok je komparativno-pravna metoda primijenjena radi donošenja zaključaka o pravnim rješenjima na međunarodnom nivou koja obezbjeđuju zaštitu od diskriminacije, kao i o mjerama koje se preduzimaju radi unapređenja statusa pogođenih grupa u društvu. Autori pružaju i sveobuhvatnu analizu sudske prakse relevantnih međunarodnih i nacionalnih jurisdikcija koje se bave slučajevima diskriminacije.

Knjiga istovremeno naglašava teoriju i praksu. Krajnji cilj zaštite svih prava uključuje i pravo na jednakost. Implementacija tih prava na nacionalnom nivou i sankcionisanje slučajeva njihovog kršenja u društvu omogućava žrtvama diskriminacije da traže pravdu kroz djelotvorne i adekvatne pravne mehanizme. Ovim izdanjem, budući i sadašnji pravni praktičari dobijaju pristup korisnim resursima i smjernicama za primjenu nacionalnih i međunarodnih zakona i standarda zaštite od diskriminacije.

Sadržaj knjige

U **prvom dijelu** autori se fokusiraju na pravo na jednakost i princip zaštite od diskriminacije. Ovaj dio je logično strukturiran u tri detaljna poglavlja koja obrađuju pojmove jednakosti, oblike u kojima se diskriminacija pojavljuje i oblasti u kojima se diskriminacija javlja.

U **prvom poglavlju** autori daju pregled pojma jednakosti, prvo ističući razliku između formalne i suštinske jednakosti, ali i obaveznu vezu između jednakosti i zabrane diskriminacije. U narednim potpoglavljima autori daju široku elaboraciju diskriminacije, osnova diskriminacije, kao i procjenu stereotipa i predrasuda. Osnovi diskriminacije prikazani su u Tabeli br. 1, čime se povezuju osnove diskriminacije sa međunarodnim instrumentima. Ovakav način predstavljanja osnova diskriminacije veoma je praktičan za pravnike i studente, jer omogućava jasniji pregled različitih međunarodnih instrumenata. Stereotipi se objašnjavaju kroz posebne razrade povezane sa sudskom praksom, kako bi se dao sveobuhvatan pregled različitih stereotipa. U nastavku, obrađeni su povezani pojmovi govora mržnje, zločina motivisanih predrasudama (zločin iz mržnje) i rasnog profilisanja, koji su prikazani narativno i povezani sa praksom ESLJP. Ova razrada povezanih pojmova daje dodatnu dubinu analizi.

U **drugom poglavlju prvog dela** autori obrađuju oblike diskriminacije: direktnu i indirektnu diskriminaciju, uznemiravanje, pozivanje, podsticanje i instruisanje na diskriminaciju, razumno prilagođavanje, segregaciju, viktimizaciju, višestruku i interseksijsku diskriminaciju. Prvi dio ovog poglavlja posebno je posvećen direktnoj diskriminaciji i njenim konstitutivnim elementima. Autori naglašavaju da ova tri elementa moraju biti prisutna kako bi se utvrdilo postojanje ovog oblika diskriminacije, uz napomenu da različiti pravni sistemi različito regulišu oblasti u kojima diskriminacija može nastati, neki užim, a neki širim pristupom. Ovaj dio je osnažen primjerima iz prakse na nacionalnom⁶ i međunarodnom nivou, te dodatno produbljen naglašavanjem ključnih elemenata

6 Napomena za crnogorsko izdanje: Nacionalni makedonski pravni okvir koji je sastavni dio izdanja knjige na engleskom jeziku, u crnogorskom izdanju zamijenjen je vrlo kratkim pregledom najvažnijih karakteristika crnogorskog antidiskriminacionog pravnog okvira. Savjet Evrope u svojim aktivnostima planira detaljniju obradu navedenog pravnog

direktne diskriminacije. Nakon toga, autori prelaze na druge oblike diskriminacije, detaljno objašnjavajući pomenute koncepte kako bi studenti i praktičari dobili odgovarajuće informacije za formiranje opšteg znanja o tim osnovama.

U **trećem poglavlju** ovog dela autori se osvrću na oblasti u kojima diskriminacija može nastati. Počinjući od diskriminacije u obrazovanju, autori prave iskorak elaborirajući antiromizam u obrazovanju, odnosno baveći se diskriminacijom Roma u obrazovnom sistemu, i povezuju ovu praksu sa sudskom praksom koja potvrđuje postojanje diskriminacije. U narednim podnaslovima obrađena je diskriminacija u pristupu robi i uslugama, zatim u pristupu socijalnoj i zdravstvenoj zaštiti, uz paralelno upoređivanje sa međunarodnim standardima i nacionalnim rješenjima.

Drugi dio knjige istražuje zaštitu od diskriminacije kako na međunarodnom, tako i na nacionalnom nivou. Autori se vješto kreću kroz međunarodne instrumente i okvire, uključujući one Ujedinjenih nacija, Savjeta Evrope i Evropske unije. Uključivanje konkretnih direktiva i opštih preporuka politika daje praktičnu vrijednost teorijskim razmatranjima.

Treći dio, posvećen diskriminaciji u radnim odnosima, posebno je značajan i sadržajan. Autori obrađuju različite dimenzije, uključujući karakteristike diskriminacije, psihološko uznemiravanje (mobbing), kao i posebne oblike zaštite za određene grupe, poput žena, djece i osoba sa invaliditetom. Integracija nacionalne i međunarodne perspektive obogaćuje sadržaj i čini ga primjenljivim u različitim pravnim kontekstima.

Šesto poglavlje ovog dijela otvara se kritičkom analizom diskriminacije i često složenih opravdanja koja se nude u kontekstu radnih odnosa. Kroz pažljivo ispitivanje pravnih principa i presedana, autori osvjetljavaju specifičnosti diskriminacije na radnom mjestu. Posebna pažnja posvećena je problemu psihološkog uznemiravanja na radu. Autori razvrstavaju i analiziraju različite oblike mobinga, ukazujući na njihove posljedice u nacionalnom kontekstu. Slijedi detaljna analiza kojom se procjenjuje djelotvornost nacionalnih rješenja u suzbijanju psihološkog uznemiravanja i ublažavanju njegovih posljedica po zaposlene. Poglavlje dalje prati razvoj antidiskriminacionog zakonodavstva u oblasti radnih odnosa, analizirajući efikasnost nacionalnih rješenja u podsticanju pravednog i inkluzivnog radnog okruženja.

Sedmo poglavlje, Posebna zaštita određenih grupa u radnim odnosima, posvećeno je ispitivanju izazova i dostignuća u obezbjeđivanju jednakih mogućnosti i jednakih plata za žene na radnom mjestu. Detaljno se analiziraju posebne zaštite, uključujući zabrane podzemnog i noćnog rada. Posebni izazovi s kojima se suočavaju žene tokom trudnoće, porođaja i materinstva razmatraju se kroz pravne odredbe usmjerene na zaštitu njihovih prava na tržištu rada.

Poglavlje **Zaštita djece u radnim odnosima** obrađuje nacionalna rješenja usmjerena na zaštitu maloljetnih radnika, uz procjenu efikasnosti pravnih mjera koje štite njihova prava i dobrobit. Autori razmatraju problem diskriminacije kroz dvije kategorije pitanja: prvo, zabranu ulaska maloljetnika u radne odnose prije određene starosne granice; drugo, obezbjeđivanje pojačanih prava prilikom njihovog stupanja u radni odnos do punoljetstva. Zatim se analiziraju međunarodni standardi i nacionalna rješenja za zaštitu osoba sa invaliditetom. Posebno se razmatra koncept razumnog prilagođavanja, uz diskusiju o otvorenom tržištu rada naspram zaštitnih radionica. Izazovi i zaštita starijih

okvira, nakon usvajanja novog Zakona o zabrani diskriminacije u Crnoj Gori, tako da će ta tematika biti obrađena u posebnoj publikaciji.

radnika precizno se ispituju, kroz poređenje međunarodnih standarda sa nacionalnim rješenjima, u cilju obezbjeđivanja dostojanstvenog i ravnopravnog tretmana u radnom okruženju.

Ovaj dio knjige zaključuje se osjetljivim razmatranjem trajne borbe romske zajednice na tržištu rada. Prema autorima, izazovi s kojima se Romi suočavaju na tržištu rada su brojni, višeslojni i često sistemski. Autori naglašavaju diskriminatorne prakse i zalažu se za sveobuhvatna rješenja radi prevazilaženja ovog problema.

Četvrti dio knjige posvećen je kritičkom konceptu anticiganizma/antiromizma. Detaljno razmatranje terminologije, definicija, porijekla, manifestacija i mehanizama pruža čitaocima dublje razumijevanje ovog složenog pitanja. Poglavlje obrađuje pojam anticiganizma iz pravnog ugla, istražujući trenutno stanje istraživanja i debate o rasizmu usmjerenom prema Romima, kao i relevantnu praksu Evropskog suda za ljudska prava, nacionalnih sudova i tijela za jednakost, te drugih sudskih i kvazisudskih institucija.

Knjiga se završava sveobuhvatnom bibliografijom, koja naglašava posvećenost autora akademskom istraživanju. Uključivanje raznovrsnih izvora, knjiga, naučnih radova, međunarodnih instrumenata, nacionalnih pravnih okvira, prakse Evropskog suda za ljudska prava i nacionalnih sudova, izvještaja i slično, dodatno utiče na kvalitet publikacije.

Knjiga *Antidiskriminaciono pravo* ističe se svojom preciznom organizacijom, jasnim predstavljanjem koncepata i integracijom praktičnih primjera. Ona predstavlja vrijedan resurs za studente, pravne praktičare, kreatore politika i sve one koji žele dublje razumjeti višeslojne aspekte antidiskriminacionog prava i izazove vezane za antiromizam. Posebno vrijedan doprinos knjige ogleda se u uključivanju praktičnih alata i savjeta za primjenu međunarodnih standarda i nacionalnog zakonodavstva u oblasti zaštite od diskriminacije. Posvećenost autora povezivanju teorije i prakse jasno je vidljiva, jer pored teorijskih znanja čitaoci dobijaju i uvid u praktičnu primjenu antidiskriminacionog prava.

Knjiga *Antidiskriminaciono pravo* predstavlja značajan doprinos akademskom izučavanju antidiskriminacionog prava. Njegova jednostavnost, praktična orijentacija i sveobuhvatna obrada čine ga nezaobilaznim izvorom za studente i buduće pravnike koji žele da ovladaju složenošću ove dinamične oblasti. Posvećenost autora borbi protiv diskriminacije i promociji pravde jasno je izražena, te knjiga stoji kao pravovremen i relevantan vodič u savremenom polju antidiskriminacionih studija.

Recenzenti:

Olga Koševaliska, redovni profesor, Pravni fakultet, Univerzitet „Goce Delčev“ u Štipu

Sašo Georgievski, redovni profesor, Pravni fakultet, Univerzitet „Sv. Ćirilo i Metodije“ u Skoplju

Uvod

1. Predmet i cilj

Diskriminacija je pojam bez fiksnih i nepromjenjivih granica i kao takav se mora analizirati. U savremenim društvima pravo se posmatra kao snažan instrument za oblikovanje društvene realnosti i omogućavanje uključivanja svih ljudi u savremeni društveni život. Danas se pravo koristi za suzbijanje diskriminacije po bilo kom osnovu, koja proizilazi iz različitog, nepovoljnijeg postupanja prema pojedincima sa određenim zaštićenim ličnim svojstvima, a koje proističe iz stavova ljudi zasnovanih na stereotipima i predrasudama, stigmatizaciji, kao i iz samog društvenog okruženja i strukture.

Međutim, samo postojanje odgovarajućeg zakonodavstva ne donosi željeni cilj. Naime, da bi se osigurao željeni efekat, zakonodavstvo mora biti praćeno dodatnim mjerama, kao što su: podizanje javne svijesti, izgradnja kapaciteta odgovornih institucija, kao i detaljna zakonodavna i politička analiza. Danas je diskriminacija fenomen koji se pojavljuje u svim sferama društvenog života, a države preduzimaju ozbiljne mjere da bi se suprotstavile tom problemu. Javlja se u različitim oblicima, pri čemu države prepoznaju diskriminaciju kao: direktnu diskriminaciju, koja ne može biti opravdana, indirektnu diskriminaciju, koja se može opravdati, obavezu razumnog prilagođavanja, uznemiravanje, instruisanje na diskriminaciju, segregaciju, višestruku i intersekcijsku diskriminaciju, i dr. Posebna pažnja posvećuje se oblicima diskriminacije u radu i radnim odnosima. Upravo o tim oblicima diskriminacije govori ova knjiga. Osim toga, knjiga pruža informacije i o anticiganizmu/antiromizmu i njegovim manifestacijama.

Glavni cilj knjige jeste da razjasni pojam diskriminacije i da pruži objašnjenje njenih oblika i njihovih specifičnosti. Takođe, knjiga razmatra koje vrste razlikovanja po određenim zaštićenim osnovama se smatraju diskriminacijom, a koje su izuzeci od ovog pravila. Nadalje, obrađuje diskriminaciju po različitim osnovama i objašnjava na koji način ona zadire u korpus ljudskih prava i sloboda, kako na međunarodnom, tako i na nacionalnom nivou. U tom kontekstu, značajan segment predstavlja objašnjenje pravnog tretmana diskriminacije u međunarodnom pravu, ali i u pojedinim nacionalnim pravnim sistemima, sa uporednopravnog aspekta. Posebno se analizira šta se preduzima kroz zakonodavstvo da bi se zabranila diskriminacija: negativna obaveza da se ne preduzimaju diskriminatorne radnje (zabrana diskriminacije) i pozitivna obaveza da se preduzimaju aktivne mjere, tj. koraci kako bi se pojedinci sa određenim zaštićenim karakteristikama stavili u povoljniji položaj u društvu, radi obezbjeđivanja jednakih mogućnosti (mjere distributivne pravde).

Sistemska diskriminacija Roma na osnovu etničke pripadnosti posebno je obrađena u završnim poglavljima knjige. Takođe, ova monografija predstavlja pokušaj donošenja relevantnih zaključaka o međunarodnim standardima zaštite od diskriminacije i načinu na koji se oni reflektuju u nacionalnom pravnom sistemu. U tom smislu, razmatra se zaštita od diskriminacije u okviru sistema Ujedinjenih nacija, Savjeta Evrope i Evropske unije. Analizira se sudska praksa Suda Evropske unije (u nastavku knjige: CJEU), Evropskog suda za ljudska prava (u nastavku knjige: ESLJP) i Evropskog komiteta za socijalna prava (ESC), kako bi se utvrdilo kakav je napredak ostvaren u tumačenju normi direktiva, Evropske konvencije o ljudskim pravima i Evropske socijalne povelje, sa ciljem unapređenja zaštite od diskriminacije.

Tekst precizira oblasti i načine u kojima se diskriminacija javlja. Diskriminacija u radnim odnosima analizirana je sa posebnim naglaskom, uz razmatranje posebne zaštite određenih kategorija radnika, kao što su žene, djeca i omladina, osobe sa invaliditetom, stariji radnici i Romi kao posebna kategorija radnika. Pitanje diskriminacije prilikom zapošljavanja, napredovanja i jednakih plata predstavlja osnovnu temu antidiskriminacionog prava u oblasti rada, kao i posebna zaštita određenih kategorija zaposlenih u okviru prevencije diskriminatorskih oblika u radnim odnosima.

Na kraju, tekst detaljno elaborira anticiganizam/antiromizam kao rasprostranjen društveni problem i jedan od najsnažnijih mehanizama isključivanja Roma. Naime, razumijevanjem istorijskog rasizma i diskriminacije usmjerenih protiv romske zajednice knjiga objašnjava, kroz različite manifestacije, kako to oblikuje sadašnje teškoće s kojima se Romi suočavaju u Evropi. Struktura poglavlja obuhvata odjeljke o terminologiji, definicijama antiromizma, njegovom porijeklu, glavnim manifestacijama i mehanizmima, karakteristikama antiromizma, te zaključke.

2. Metodološki pristup

Imajući u vidu gore navedene ciljeve i predmet istraživanja, u pisanju ove knjige korišćene su adekvatne naučne istraživačke metode. Normativna metoda primijenjena je u analizi propisa, nacionalnih (primarnih i sekundarnih izvora prava) i međunarodnih (konvencija, povelja, direktiva, opštih preporuka, tzv. „soft law“) koji predviđaju zabranu diskriminacije i princip jednakosti, ali se bave i antiromizmom. Pravno-analitička metoda korišćena je za tumačenje normativnih akata u ovoj oblasti. Uporednopravna metoda korišćena je radi izvođenja zaključaka o pravnim rješenjima na međunarodnom nivou koja obezbjeđuju zaštitu od diskriminacije, kao i o mjerama koje se preduzimaju radi unapređenja položaja pogođenih grupa u društvu. Iz ove perspektive, uporedna metoda posebno je značajna za izvlačenje konačnih zaključaka i preporuka za moguće zakonodavne i administrativne mjere, bilo donošenjem novih zakona, bilo izmjenama postojećeg zakonodavstva, kao i za zakonodavna rješenja koja bi se uklopila u cjelokupan pravni sistem i principe društvenog uređenja države.

Značajnu ulogu u ovoj monografiji ima analiza sudske prakse nekoliko relevantnih međunarodnih jurisdikcija koje se posebno bave slučajevima diskriminacije, uključujući i slučajeve sistemske diskriminacije Roma. Ta tijela koriste sudske praksu da bi tumačila norme i utvrđivala njihovo značenje, određujući time granice posmatranih pravnih instrumenata, kao što su obuhvat određenih osnova diskriminacije, zaštićenih grupa, različitih oblika diskriminacije, izuzetaka, objektivnog opravdanja diskriminacije, prebacivanja tereta dokazivanja u postupcima i dr. Sudska praksa daje

racionalizaciju većine pravnih instrumenata koji često ne pružaju dovoljno precizne odredbe, pa ta tijela u takvim okolnostima dobijaju pojačanu ulogu. Statistička metoda naročito je korišćena za analizu fenomena višestruke diskriminacije.

Za izradu monografije korišćena je akademska literatura, kao i međunarodni, strani i nacionalni pravni akti i dokumenti. Takođe, korišćeni su i internet izvori, kao alat za istraživanje baza podataka međunarodnih sudova, portala nacionalnih tijela za jednakost i mreža nezavisnih eksperata koji su aktivni u oblasti zaštite od diskriminacije.

PRVI DIO

Pravo na jednakost i zaštitu od diskriminacije

Poglavlje I

Pravo na jednakost

1. Koncept jednakosti

Načelo jednakosti predstavlja temeljno načelo ljudskih prava, koje se zasniva na jednakoj vrijednosti i dostojanstvu svih ljudi. Ovo načelo je sadržano u svim međunarodnim i regionalnim instrumentima za zaštitu ljudskih prava.

Ipak, kada govorimo o jednakosti, neophodno je razlikovati formalnu i suštinsku jednakost. Naime, formalna jednakost, odnosno jednakost pred zakonom, podrazumijeva, s jedne strane, formalno priznanje da su svi pojedinci nosioci istih prava i sloboda zajamčenih zakonom, dok s druge strane podrazumijeva i jednakost u primjeni zakona od strane državnih organa. Ovakvo shvaćanje jednakosti zasniva se na Aristotelovoj maksimi da „jednake treba tretirati jednako, a nejednake nejednako“ (*Aristotel, Nikomahova etika, V. 3*), tj. na simetričnom pristupu. Pretpostavlja se da je ovaj oblik jednakosti ostvaren ukoliko su svi ljudi, prema važećem pravnom okviru, jednaki u uživanju svojih prava i sloboda, bez obzira na krajnji ishod, pri čemu pojam ovakve jednakosti isključuje indirektnu diskriminaciju.

S druge strane, suštinska jednakost polazi od mnogo šireg tumačenja pojma jednakosti i podrazumijeva primjenu zakonske, formalne jednakosti u svakodnevnom životu, pri čemu rezultati i efekti primjene zakona, politika i praksi ne smiju biti diskriminatorni. Posebna pažnja se poklanja različitostima određenih zaštićenih grupa, kao što je, na primjer, period trudnoće (i u tom smislu diskriminacije na osnovu pola). Stoga, suštinska jednakost predstavlja pokazatelj mogućih nedosljednosti u primjeni formalne odnosno jednakosti pred zakonom.

Osnovna svrha demokratskog društva jeste obezbjeđivanje suštinske jednakosti. Ovaj vid jednakosti najjasnije je izražen u teoriji višedimenzionalne nejednakosti, koja trenutno dominira i koja se fokusira na postojanje višestrukih individualnih i grupnih identiteta i povećanoj ranjivosti zaštićenih pojedinaca i/ili grupa, a koja se ispoljava u međuzavisnosti sa složenim strukturalnim društvenim faktorima.

Ipak, u savremenom društvu svi bi trebalo da težimo ka postizanju **inkluzivne jednakosti**, kao novog modela jednakosti razvijenog kroz praksu *Komiteta Ujedinjenih nacija za prava osoba sa invaliditetom*. Naime, u svom Opštem komentaru br. 6, Komitet prihvata suštinski model jednakosti i dalje razrađuje njen sadržaj kroz: (a) pravednu redistributivnu dimenziju, koja ima za cilj otklanjanje

socioekonomskih nedostataka; (b) dimenziju prepoznavanja, koja je usmjerena na borbu protiv stigmatizacije, stereotipa, predrasuda i nasilja, te na afirmaciju ljudskog dostojanstva i intersekcionalnosti; (c) participativnu dimenziju, kojom se potvrđuje društvena priroda ljudskog bića kao člana društvene zajednice, i osigurava puno priznanje čovječnosti kroz uključenost u društvo; i (d) prilagodljivu dimenziju, kojom se stvara prostor za razlike, kao izraz poštovanja ljudskog dostojanstva. Konvencija se temelji na konceptu **inkluzivne jednakosti** (stav 11).

Pojmovno gledano, jednakost i zabrana diskriminacije mogu se posmatrati kao pozitivna i negativna formulacija istog principa. Iako su pravni instrumenti uglavnom normativno usmjereni na zabranu, tj. na **diskriminaciju** kao zabranjeno ponašanje, **suštinska svrha te zabrane jeste ostvarivanje načela jednakosti**. Drugim riječima, **zabrana diskriminacije nije cilj sama po sebi, već sredstvo za postizanje pune i stvarne jednakosti među ljudima.**

Na primjer, **Komentar na odredbe Protokola br. 12 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama** propisuje da: „... načela zabrane diskriminacije i jednakosti su usko povezana. Na primjer, načelo jednakosti zahtijeva da se jednake situacije tretiraju jednako, a nejednake situacije različito. Neuspjeh u tome predstavlja diskriminaciju, osim ako postoji objektivno i razumno opravdanje“ (stav 15).

Iz ovoga se može zaključiti da načela jednakosti i zabrane diskriminacije ne zahtijevaju samo jednako postupanje u istim ili sličnim situacijama, već i različito postupanje u različitim situacijama. Ovakav stav jasno je zauzet u sudskoj praksi **Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP)** u predmetu *Thlimmenos v. Greece* (stav 44), u kom se naglašava da svrha antidiskriminacionog prava nije samo jednakost šansi, već i jednakost u ishodu.

Na primjer, **Komitet za prava osoba sa invaliditetom**, u predmetu *H.M. v. Sweden*, konstatovao je da zakon koji se primjenjuje na neutralan način može imati diskriminatorni efekat ukoliko se ne uzmu u obzir konkretne okolnosti osoba na koje se primjenjuje. Pravo da ne bude diskriminisan/a u uživanju prava garantovanih **Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom** može biti povrijeđeno kada država, bez objektivnog i razumnog opravdanja, ne postupa drugačije prema osobama čije se okolnosti značajno razlikuju (stav 8.3). U konkretnom slučaju, Komitet je utvrdio da država, prilikom odbijanja zahtjeva za građevinsku dozvolu, nije razmotrila specifične okolnosti slučaja i posebne potrebe podnositeljke predstavke koje su povezane s invaliditetom. Stoga je Komitet zaključio da su odluke domaćih organa da odbiju odstupanje od urbanističkog plana, kako bi se omogućila izgradnja bazena za hidroterapiju, bile nesrazmjerne i imale diskriminatorni učinak, koji je negativno uticao na pristup podnositeljke predstavke zdravstvenoj zaštiti i rehabilitaciji potrebnoj za njeno konkretno zdravstveno stanje, budući da se radilo o osobi sa invaliditetom (stav 8.8).

Pravna definicija pojma diskriminacije podrazumijeva nejednako postupanje zasnovano na određenim ličnim svojstvima ili karakteristikama, odnosno osnovima diskriminacije, koje uključuju **neopravdano klasifikovanje i pravljenje razlika u određenim pravnim kontekstima**. U oblasti ljudskih prava, pojam diskriminacije podrazumijeva **različit tretman u uživanju prava** zasnovan na različitim zakonom predviđenim i/ili drugim osnovama.

Kako će biti dodatno pojašnjeno u Poglavlju 2, prema pristupu **ESLJP-a**, različito postupanje bez postojanja objektivnog i razumnog opravdanja predstavlja diskriminaciju, naročito u slučajevima kada to postupanje ne teži legitimnom cilju ili kada ne postoji razuman odnos proporcionalnosti

između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi postići.⁷ S druge strane, prema **pravu Evropske unije**, direktna diskriminacija se ne može opravdati, osim izričito predviđenim izuzecima. Indirektna diskriminacija, međutim, prolazi test objektivnog opravdanja.

Diskriminacija može biti namjerna i nenamjerna; može proizaći iz pojedinačne radnje ili iz određene državne politike, čak može biti i dio važećeg pravnog okvira. Bez obzira na oblik, diskriminacija uvijek uključuje različito, odnosno nepovoljnije postupanje prema određenim članovima neke grupe, isključivo zbog zaštićene karakteristike koju dijele s tom grupom, a koju drugi članovi društva nemaju. Ovo takođe proizilazi iz **etimološkog značenja pojma “diskriminacija”**, koje potiče od latinske riječi *discriminare*, *discriminatio*, što znači praviti razliku, razlikovanje, klasifikaciju. Najčešće je takvo razlikovanje zasnovano na postojećim stereotipima i predrasudama prema određenim društvenim grupama.

Međutim, to **ne znači da svako razlikovanje predstavlja diskriminaciju**. Diskriminacijom se smatra samo ono razlikovanje koje nije zasnovano na težnji ka legitimnom cilju, ili, ako legitimni cilj i postoji, razlikovanje nije proporcionalno željenom cilju, što je podvukao ESLJP u presudi u **predmetu koji se odnosi na određene aspekte zakona o upotrebi jezika u obrazovanju u Belgium v. Belgium** (stav 10). Takođe, u predmetu *East African Asians v. The United Kingdom*, konstatovano je da je primjena imigracionog zakonodavstva u navedenom slučaju, rezultirala diskriminacijom 31-og podnosioca predstavke, građanina Ujedinjenog Kraljevstva i kolonija koji su živjeli u Keniji ili Ugandi, a bili su azijskog porijekla i nijesu bili državljani tih država, i to na osnovu njihove boje kože ili rase (stav 207). Ocijenjeno je da je diskriminacija bila toliko ozbiljna da je predstavljala povredu ljudskog dostojanstva, koja je, u specifičnim okolnostima, dostigla nivo **ponižavajućeg postupanja u smislu člana 3 Evropske konvencije o ljudskim pravima** (stav 208).

2. Osnovi diskriminacije

Obim antidiskriminacionog prava određen je putem dva elementa: definicije osnova diskriminacije i zaštite svakog osnova diskriminacije pojedinačno. Step en zaštite zavisi od opravdanosti i izuzetaka propisanih zakonom za svaki od tih osnova.

U ovoj knjizi koristiće se sljedeća definicija: osnov diskriminacije predstavlja zaštićeno lično svojstvo na osnovi koje ne smije postojati nikakva zabranjena razlika u postupanju. To svojstvo može biti lična karakteristika ili status, ali i pretpostavljena ili pridružena lična karakteristika ili status, **na osnovu kojih se pojedinac ili grupa identifikuju** sa određenom rasom, bojom kože, etničkim porijeklom, jezikom, nacionalnošću, polom, rodom, seksualnom orijentacijom, vjerom, uvjerenjem, obrazovanjem, intelektualnim ili fizičkim invaliditetom, godinama/starosnom dobi, porodičnim ili bračnim statusom, zdravstvenim stanjem i sl.

Za pojam „osnov diskriminacije” koriste se različiti termini, kao što su: **zaštićeni osnov, zaštićena karakteristika, oznaka razlikovanja, osnov zaštite, diskriminacioni osnov**, itd. (Kotevska, 2013).

7 Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) u predmetima diskriminacije razlikuje osnov za zabranu na sumnjivi (suspect) i nesumnjivi (non-suspect), pri čemu se primjenjuje različiti stepen margin of appreciation – koja može biti stroga, vrlo stroga ili široka, u zavisnosti od okolnosti, predmetnosti i konteksta konkretnog slučaja. Za više informacija: Evropski sud za ljudska prava. 2022. Vodič kroz član 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima i član 1 Protokola br. 12 uz Konvenciju – Zabrana diskriminacije.

Prema praksi **Evropskog suda za ljudska prava**, osnov diskriminacije je „lično svojstvo (status) po kojoj se pojedinci ili grupe pojedinaca međusobno razlikuju“ (*predmet Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen protiv Danske*, stav 56). Prema drugoj definiciji, **osnov diskriminacije** označava karakteristiku pojedinca koja ne bi smjela biti relevantna za drugačije postupanje ili za uživanje određenih pogodnosti.

Tabela br.1: Osnovi diskriminacije u međunarodnom pravu⁸

Međunarodni instrumenti	Osnovi diskriminacije	Član(-ovi)	Otvorena lista osnova diskriminacije
Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima	Rasa, boja kože, pol, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo uvjerenje, nacionalna pripadnost ili socijalni položaj, imovinsko stanje, rođenje	2(1)	Da
Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije	Rasa, boja kože, porijeklo, nacionalna pripadnost, socijalni položaj	1	Pravni instrument protiv diskriminacije
Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima	Rasa, boja kože, pol, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo uvjerenje, nacionalna pripadnost, socijalni položaj, imovinsko stanje, rođenje	2	Da
	Pol	3	Ne
	Rasa, boja kože, pol, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo uvjerenje, nacionalna pripadnost, socijalni položaj, imovinsko stanje, rođenje	26	Da
Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima	Rasa, boja kože, pol, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo uvjerenje, nacionalna pripadnost, socijalni položaj, imovinsko stanje, rođenje	2(2)	Da
	Pol	3(3)	Ne
Konvencija UN o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena	Pol, rod, starosna dob, invaliditet	/	Pravni instrument protiv diskriminacije
Konvencija o pravima djeteta	Rasa, boja kože, pol, jezik i vjeroispovijest, političko ili drugo uvjerenje, nacionalno i/ili etnička pripadnost, socijalni položaj, imovno stanje, invaliditet, porijeklo.	2(1)	Da
Konvencija UN o pravima osoba sa invaliditetom	Invaliditet, pol, starosna dob	/	Pravni instrument protiv diskriminacije

8 Vidjeti: Kotevska, B. 2013. Vodič o osnovima diskriminacije. Misija OEBS-a u Skoplju i Komisija za zaštitu od diskriminacije.

Međunarodni instrumenti	Osnovi diskriminacije	Član(-ovi)	Otvorena lista osnova diskriminacije
Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda	Pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo uvjerenje, nacionalna pripadnost, socijalni položaj, pripadnost nacionalnoj manjini, imovno stanje, rođenje.	14	Da
	Ravnopravnost bračnih partnera	Protokol br. 7, Čl.5	Ne
	Pol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo uvjerenje, nacionalna pripadnost, socijalni položaj, pripadnost nacionalnoj manjini, imovno stanje, rođenje.	Protokol br. 12, Čl. 1(1)	Da
Evropska socijalna povelja (Rev.)	Rasa, boja kože, pol, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo uvjerenje, nacionalna pripadnost, socijalni položaj, zdravstveno stanje, pripadnost etničkoj manjini, rođenje	E	Da
Povelja EU o osnovnim pravima	Pol, rasa, boja kože, etnička pripadnost, socijalni položaj, genetske osobine, jezik, vjeroispovijest ili uvjerenje, političko ili bilo koje drugo uvjerenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet ili seksualna orijentacija.	21 *vidjeti poglavlje III - Jednakost	Da

Osnove diskriminacije često su predviđene u obliku otvorene liste, koja omogućava dodavanje novih osnova u skladu s razvojem pravne prakse i društvenih okolnosti. **Međutim, postoje i pravni akti u kojima su osnove diskriminacije određene taksativno**, odnosno putem tzv. iscrpne liste – kao što je to slučaj sa **sekundarnim pravom Evropske unije**. Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) uključuje zabranu diskriminacije zasnovanu na neiscrpnj listi osnova koja je detaljno razvijena kroz praksu ESLJP, uključujući i „drugi status”.⁹ Sa druge strane, sekundarno pravo EU se fokusira na iscrpnu listu od šest osnova (uz dodatak nacionalnosti), a praksa Suda EU pokazuje da Sud ne dozvoljava uvođenje drugih osnova zasnovanih na pravu EU, već isključivo onih izričito navedenih u direktivama. Ipak, praksa pokazuje da državama nije lako definisati zaštićene osnove diskriminacije. To pokazuje značaj sudova koji treba da tumače značenje svake osnove diskriminacije. Tokom procesa definisanja osnova diskriminacije, nacionalni sudovi se vode praksom međunarodnih sudova.

U zavisnosti od toga kako su zaštićene osnove diskriminacije definisane u pravnom okviru određene države, postoje tri modela za njihovo preciziranje:

9 Riječi „drugi status” su generalno tumačene široko (*Carson i drugi v. United Kingdom*, paragraf 70) i njihova interpretacija nije ograničena samo na karakteristike koje su lične u smislu da su urođene ili nepromjenljive (*Kiyutin v. Russia*, paragraf 56; *Clift v. United Kingdom*, paragraf 56). Praksa Suda pokazuje da su pod ovu kategoriju uračunati osnovi kao što su: starost, zdravlje i invaliditet, seksualna orijentacija i rodni identitet, roditeljski i bračni status, imigracioni status, status vezan za zaposlenje, mjesto stanovanja, članstvo u organizaciji i slične okolnosti.

1. **Model opšte zabrane:** Glavna karakteristika ovog modela je postojanje opšte odredbe o zaštiti jednakosti svih pred zakonom. U takvim državama, sudovi odlučuju o tome koje su osnove zaštićene. Ovaj model postoji u Sjedinjenim Američkim Državama i u Kanadi.
2. **Zatvoreni model:** Diskriminacija je zabranjena samo u odnosu na strogo propisane osnove. Zaštita od diskriminacije može se proširiti na druge osnove samo kroz zakonodavne izmjene, a ne kroz sudsku ili drugu praksu. Ovaj model postoji u Evropskoj uniji (zasnovan na direktivama, objašnjenje dato u nastavku), kao i u Ujedinjenom Kraljevstvu i Švedskoj.
3. **Otvoreni model:** Diskriminacija je zabranjena i navedeno je nekoliko zaštićenih osnova diskriminacije, ali je lista otvorena i uključuje izraze poput „i druge osnove ili status“, „osnove kao što su“ i slično. U okviru ovog modela, sudovi i nadležna tijela imaju određenu slobodu da odluče koja lična karakteristika ili status mogu biti zaštićeni pod ovim modelom. Ovo je model ESLJP i Povelje o osnovnim pravima EU.

Neophodno je imati u vidu ova tri modela prilikom ocjenjivanja značaja definisanja osnova zaštite od diskriminacije u određenom pravnom sistemu. Značaj ovih definicija varira u zavisnosti od primijenjenog modela, a takođe utiče i na stepen slobode tumačenja koji će dalje biti razrađen kroz sudsku praksu.

Osnova diskriminacije kao zaštićena karakteristika može biti urođena ili stečena. Na primjer, pol je urođena karakteristika, ali invaliditet može biti i urođen i stečen, dok je starost stečena karakteristika. Načelo lične samoidentifikacije sa određenom grupom treba uzeti kao odlučujući faktor u određivanju pripadnosti osobe određenoj grupi. Zaštićena karakteristika može biti i nepromjenjiva i promjenjiva. Karakteristika može realno postojati, ali može biti i pretpostavljena. Na primjer, pojedinac može imati određenu seksualnu orijentaciju kao stvarnu karakteristiku i može biti diskriminisan čak i ako konkretna seksualna orijentacija ne postoji, ali diskriminator pretpostavlja da pojedinac ima tu karakteristiku ili status. U tom slučaju odlučujući faktor biće percepcija potencijalnog diskriminatora, koji pretpostavlja da pojedinac pripada datoj grupi sa takvom karakteristikom ili statusom, bez obzira na to da li je to tačno ili ne.

Ako je nejednak tretman određenog pojedinca zbog veze sa drugim pojedincem koji ima neke od ličnih zaštićenih karakteristika ili statusa, takva diskriminacija prema tom pojedincu smatraće se diskriminacijom po osnovu povezanosti. Na primjer, nekom nije dozvoljen ulaz u kafić zbog njegove religije; njegov pratilac možda nije iste religije, ali mu neće biti dozvoljen ulaz u kafić samo zato što je u društvu osobe te religijske pripadnosti. U predmetu *Weller protiv Mađarske*, ESLJP je utvrdio diskriminaciju po osnovu roditeljskog statusa koja predstavlja kršenje člana 14, jer je prvi podnosilac predstavke bio otac kome je uskraćeno pravo na naknadu koja je priznata samo majkama, usvojiteljima i starateljima.

Zaštita osoba koje su usko povezane sa osobom sa invaliditetom, a koje stoga mogu biti diskriminirane, usklađena je sa tendencijama u pravu Evropske unije, što dodatno potvrđuje presuda Suda Evropske unije u predmetu *Coleman v. Attridge Law*, u kojoj je Sud odlučio da Direktiva 2000/78/EZ o jednakom postupanju u zapošljavanju i zanimanju zabranjuje direktnu diskriminaciju majke djeteta sa invaliditetom, kada je takva diskriminacija zasnovana na invaliditetu njenog djeteta (diskriminacija po osnovu povezanosti). Diskriminacija po osnovu povezanosti izričito je navedena u nekoliko nacionalnih zakonodavstava, kao što su: Irska, Švedska, Austrija, Bugarska i Francuska.

Na primjer, u predmetu *CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD v. Komisija za zashtita ot discriminatsia*, Sud EU je smatrao da je postojala diskriminacija po osnovu etničke pripadnosti, iako je podnosilac izričito tvrdio da nije romskog porijekla, već da je žrtva diskriminacije zajedno sa stanovnicima četvrti u kojoj je imao prodavnicu, a koja je bila uglavnom naseljena osobama romskog porijekla. Naime, 1999. i 2000. godine CHEZ RB je postavio električna brojila za sve potrošače te četvrti na betonskim stubovima koji su dio nadzemne mreže za snabdijevanje električnom energijom, na visini između šest i sedam metara, dok su u drugim četvrtima brojila postavljena na visini od 1,70 metara, obično na imanju potrošača, na fasadi ili zidu oko imanja. Podnosilac je posebno žalio što nije mogao da provjeri svoje električno brojilo radi kontrole potrošnje i uverenja da su računi koje prima, za koje smatra da su preveliki, tačni. Sud je naglasio da se princip jednakog postupanja, na koji se odnosi ta Direktiva (2000/43/EZ), ne primjenjuje na određenu kategoriju osoba, već se odnosi na osnove navedene u članu 1. te Direktive, tako da je taj princip namijenjen i osobama koje, iako same nisu članovi rase ili etničke grupe o kojoj je riječ, ipak trpe nepovoljniji tretman ili određeni nedostatak na osnovu jedne od tih osnova (stav 56).

Na kraju, zaštićeno svojstvo može se pojaviti u više oblika, to jest pojedinac može biti nejednako tretiran po više osnova u različitim vremenskim intervalima. Ukoliko je diskriminacija nastupila po više osnova istovremeno, govori se o kumulativnoj diskriminaciji. Međutim, ako je diskriminacija nastupila po više osnova istovremeno, a ti osnovi su bili međusobno povezani i neodvojivi, govori se o intersekionalnoj diskriminaciji.

Na primjer, u predmetu *S.B. i M.B. v. Republic of North Macedonia*, koji se odnosi na dvije Romkinje koje su bile limitirane u pristupu ginekološkim uslugama zbog njihove etničke pripadnosti, Komitet za eliminaciju diskriminacije žena (CEDAW) je u svojoj odluci istakao da je diskriminacija žena na osnovu pola i roda neraskidivo povezana sa drugim pripadnostima odnosno ličnim svojstvima žena, kao što su rasa, etnička pripadnost, religija ili uvjerenje, zdravlje, status, starost, klasa, kasta, seksualna orijentacija i rodni identitet, i da diskriminacija zasnovana na polu ili rodu može pogoditi žene koje pripadaju tim grupama na različit način u odnosu na muškarce. Države članice moraju prepoznati i zabraniti takvu intersekionalnu diskriminaciju i njen kumulativni negativni uticaj na pogođene žene (stav 7.3). Komitet je uočio da su podnositeljke predstavljeni bile tretirane drugačije od drugih žena u reproduktivnom dobu koje nisu pripadale etničkim manjinama, a koje su u isto vrijeme tražile ginekološke usluge (stav 7.4). Komitet se takođe osvrnuo i na tvrdnju podnositeljki predstavljeni, koja nije osporena od strane države, da sudovi nisu razumjeli fenomen diskriminacije i ranjivost romskih žena u društvu - uprkos dokazima nejednakog tretmana, sudovi nisu utvrdili da je ginekolog pokazao diskriminatorni stav i nijesu omogućili naknadu štete (stav 7.5), čime je omogućena diskriminacija po osnovu pola, roda i etničke pripadnosti.

3. Povezani pojmovi

3.1. Diskriminacija i govor mržnje

Inkriminacija govora mržnje obično je povezana sa rasizmom, ksenofobijom, antisemitizmom, šovinizmom i homofobijom, kao i sa pojmom diskriminacije. Diskriminacija podrazumijeva manje povoljan tretman pojedinca ili grupe pojedinaca, koji se nalaze u uporedivoj situaciji, po osnovu određenih diskriminatornih osnova, bez ikakvog objektivnog ili razumnog opravdanja za takav tretman. Dakle, pojam diskriminacije odnosi se na manje povoljan tretman, ili posljedicu takvog tretmana, pojedinca ili grupe pojedinaca po osnovu nekog od osnova diskriminacije, odnosno zaštićenih svojstava, u odnosu na druge osobe u društvu. Prema *Principima i smjernicama za sveobuhvatan pristup suzbijanju govora mržnje*, koji su Prilog Preporuci CM/Rec(2022)16 Komiteta ministara državama članicama o suzbijanju govora mržnje, pod govorom mržnje se obuhvataju svi oblici izražavanja koji podstiču, promovišu, šire ili opravdavaju nasilje, mržnju ili diskriminaciju prema jednoj osobi ili grupi osoba, ili ih omalovažavaju, zbog njihovih stvarnih ili pripisanih ličnih karakteristika ili statusa kao što su „rasa“, boja kože, jezik, religija, nacionalnost, nacionalno ili etničko porijeklo, starost, invaliditet, pol, rodni identitet i seksualna orijentacija (stav 1.2). Drugim riječima, govor mržnje je oblik izražavanja koji ima za cilj promovisanje mržnje na različitim osnovima. Takođe može uključivati radnju odnosno akt podsticanja diskriminacije, dok se sam govor mržnje može smatrati i oblikom diskriminacije. Na primjer, u predmetu *Aksu v. Turkey*, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) u ocjeni da li postoje elementi slučaja relevantni sa aspekta zabrane diskriminacije odlučuje da li odgovarajuće publikacije sa izrazima i komentarima koji izražavaju anti-romska osjećanja sadrže „diskriminatornu radnju ili proizvode takve efekte“.

U svojoj sudskoj praksi ESLJP je razvio niz elemenata koji predstavljaju konstitutivne elemente govora mržnje, i to: namjera, sadržaj/kontekst izraza i zabranjeni efekat.

- **Namjera za širenje mržnje prema određenoj grupi.** Govor mržnje podrazumijeva izraz iza kojeg stoji namjera da se podstakne, promoviše ili opravda mržnja prema ljudima koji pripadaju određenoj grupi (rasnoj, vjerskoj ili etničkoj grupi, LGBTI zajednici itd.). Namjera da se podstakne ili promoviše netolerancija, rasizam, homofobija, nasilje i drugi oblici mržnje treba da se razlikuje od namjere da se obavijesti šira javnost o pitanjima od zajedničkog interesa (u predmetu *Jersild v. Denmark*, dokumentovana prezentacija rasističke organizacije neće se smatrati govorom mržnje, već namjerom da se javnosti predstavi društveni fenomen od zajedničkog interesa).
- **Sadržaj/kontekst određenog izraza.** Određivanje da li određeni izraz predstavlja govor mržnje zavisi od sadržaja izraza, kao i od konkretnih okolnosti slučaja, tj. nije važan samo sadržaj, već i kontekst izraza. Na primjer, da li je izjava data od strane političara, novinara, umjetnika ili običnog građanina; okolnosti pod kojima je izjava data; na kom mjestu i u koje vrijeme itd.
- **Efekti/zabranjeni rezultati govora mržnje.** Pored ugrožavanja dostojanstva pojedinca ili osoba prema kojima je usmjeren, govor mržnje smatra se izrazom koji može dovesti do narušavanja javnog reda i mira ili nasilja, kao što su neposredni incidenti, ili podsticanje na nasilje među određenim grupama u društvu i zločina iz mržnje prema pojedincima koji

su prethodno bili meta govora mržnje. Zabranjeni efekti obuhvataju sve društveno štetne posljedice koje proizilaze iz takvog izraza, pri čemu će izazivanje mržnje prema drugima biti smatrano dovoljnim, iako nisu nastupile stvarne akcije koje su imale dalekosežne posljedice.

U predmetu *Budinova i Chaprazov v. Bulgaria* (stav 94), Sud je ponovio raniji stav da opšte tvrdnje koje napadaju ili prikazuju u negativnom svijetlu čitave etničke, vjerske ili druge grupe ne zaslužuju nikakvu ili vrlo ograničenu zaštitu prema članu 10 Konvencije, u svijetlu člana 17 (kao u predmetima *Seurot v. France* (odluka); *Soulas and others v. France*, stavovi 40 i 43-44; i *Le Pen v. France* (odluka), koji su se odnosili na generalizovane negativne izjave o neevropskim, a naročito muslimanskim imigrantima u Francuskoj; *Norwood v. The United Kingdom*, koji se odnosio na izjave koje povezuju sve muslimane u UK sa terorističkim napadima u SAD 11. septembra 2001; *W.P. and Others v. Poland* (odluka) i *Pavel Ivanov v. Russia* (odluka), koji su se odnosili na žestoke antisemitske izjave; i *Féret v. Belgium*, stav 71, koji se odnosio na izjave koje prikazuju neevropske imigrantske zajednice u Belgiji kao kriminalno nastrojene).

U praksi ESLJP-a, korišćenje govora mržnje često je tretirano kao balansiranje između suprotstavljenih interesa, kao što su sloboda izražavanja, zaštićena članom 10 ESLJP-a, i zaštita privatnog života, zaštićena članom 8. Kada se tvrdi da je određena izjava data u javnosti o društvenoj ili etničkoj grupi uticala na „privatni život“ njenih članova u smislu člana 8 ESLJP-a, Sud uzima u obzir nekoliko faktora prilikom utvrđivanja da li je to zaista tako: (a) karakteristike grupe (npr. njena veličina, stepen homogenosti, posebna ranjivost ili istorija stigmatizacije, kao i položaj u odnosu na društvo u cjelini); (b) precizan sadržaj negativnih izjava o grupi (posebno, stepen u kojem one mogu prenositi negativan stereotip o cijeloj grupi i specifični sadržaj tog stereotipa); i (c) oblik i kontekst u kojima su izjave date i njihov doseg (što može zavisiti od mjesta i načina na koji su izrečene), položaj i status autora, kao i stepen do kojeg se može smatrati da su uticale na suštinske elemente identiteta i dostojanstvo grupe. Sud je naglasio da međudejstvo svih ovih faktora dovodi do konačnog zaključka o tome da li je dostignut „određeni nivo“ koji se zahtijevao u predmetu *Aksu v. Turkey* (stav 58) i „prag težine“ zahtijevan u predmetu *Denisov v. Ukraine* (stavovi 112-114), i da li je član 8 primjenjiv (*Budinova i Chaprazov v. Bulgaria*, stav 63).

3.2. Zločin iz mržnje

Zločin iz mržnje podrazumijeva krivično djelo u kojem je počinitelj motivisan ukorijenjenim predrasudama prema žrtvi koja pripada određenoj grupi, odnosno prema njenom rasnom, etničkom, vjerskom i drugom identitetu.¹⁰ Motivacija za izvršenje krivičnog djela ne podrazumijeva uvijek ličnu mržnju prema pojedincu ili grupi, već može biti zasnovana na određenim predrasudama i stavu da

10 Nova Preporuka Savjeta Evrope o borbi protiv zločina iz mržnje Rec(2024)4, usvojena 7. maja 2024, poziva države članice da obezbijede sve neophodne mjere i adekvatne resurse za prevenciju i sankcionisanje zločina motivisanih mržnjom, kao i za podršku žrtvama u saradnji sa organizacijama civilnog društva. Naglašava se potreba da se komponenta mržnje jasno prepozna u krivičnom zakonodavstvu – kao otežavajuća okolnost, element krivičnog djela ili posebno djelo – uz obaveznu obuku policije za identifikaciju indikatora pristrasnosti. Države treba da obezbijede pristup specijalizovanim uslugama podrške žrtvama, uključujući i besplatnu pravnu pomoć, nezavisno od toga da li je slučaj prijavljen policiji. Dokument daje smjernice o eksternom izvještavanju, monitoringu i prikupljanju podataka, te naglašava odgovornost javnih funkcionera da osue zločine iz mržnje, kao i ulogu obrazovnih institucija u razvoju inkluzivne kulture i obaveze pružalaca internetskih usluga. Posebno se ističe značaj zaštite i podrške organizacijama civilnog društva, kao i uloga policije, tužilaštava i sudova, uz naglašenu potrebu za domaćom i međunarodnom saradnjom.

su pojedinac ili grupa „štetni“ za društvo. Na primjer, LGBTI osobe se od strane određenih pojedinaca mogu smatrati štetnim za moralni sistem države.

Da bi se neko krivično djelo smatralo zločinom iz mržnje, moraju biti ispunjena dva uslova, odnosno prvo, da je u pitanju krivično djelo i drugo, da postoji motiv za izvršenje tog djela, tj. da postoji predrasuda kao motiv. Prvi suštinski element zločina iz mržnje, odnosno krivično djelo, nedostaje u slučajevima diskriminacije. To znači da ako se iz slučaja diskriminacije ukloni motivacija ili sadržaj pristrasnosti, neće postojati krivično djelo. Ipak, diskriminacija može poslužiti kao dokaz za izvršeni zločin iz mržnje. Drugim riječima, radnje motivisane predrasudama prije, tokom ili nakon izvršenja krivičnog djela mogu poslužiti kao dokaz motivacije počinioca i obično su dio krivične istrage o zločinu iz mržnje. Na primjer, etničke uvrede koje su prethodile ili pratile fizički napad, ili pisanje grafita s rasističkim sadržajem na vjerskom objektu koji je oštećen. Takođe, ako grupi Roma nije dozvoljeno da uđe u bazen, to može biti diskriminacija; međutim, ako su istovremeno bili izloženi fizičkom napadu i tjelesnim povredama samo zato što su željeli da uđu u bazen, onda se radi o zločinu iz mržnje. Sa druge strane, namjera nije relevantna za dokazivanje postojanja diskriminacije.

Praksa je pokazala da svaki neuspjeh u rješavanju diskriminacije zasnovane na predrasudama i negativnim stereotipima, putem zakona o zaštiti od diskriminacije, u velikoj mjeri vodi ka zločinima iz mržnje. Naime, u predmetu *Begheluri and Others v. Georgia*, Evropski sud za ljudska prava je naveo da je diskriminatorna motivacija napadača, bilo privatnih lica ili državnih aktera, u izvršenju napada na podnosiocima žalbe (svi su bili Jehovini svedoci) bila očigledna iz rasprostranjenih predrasuda i obima nasilja u Gruziji u to vrijeme (paragrafi 142 i 179). Dalje, takvi diskriminatorni stavovi doveli su do situacije gdje su vlasti, iako su bile svjesne da su napadi vjerovatno motivisani vjerskom mržnjom, dozvolile da se moguća vjerska motivacija ignoriše u istragama, te je postojala sistematska praksa gruzijskih vlasti da odbijaju da adekvatno i efikasno istraže akte nasilja prema Jehovinim svjedocima (paragraf 144). Sud je ovo smatrao neprihvatljivim i utvrdio je kršenje člana 3 Konvencije, zaključivši da nacionalne vlasti nisu bile efikasne u sprječavanju i zaustavljanju vjerski motivisanog nasilja, čime je kreiran ambijent nekažnjivosti koja je na kraju podstakla i ostale napade na Jehovine svjedoke širom zemlje (paragraf 145). Nakon analize kršenja člana 14 Konvencije, Sud je jasno utvrdio da bi „stavljanje vjerski motivisanog nasilja i brutalnosti u istu ravan sa slučajevima koji nemaju takve elemente značilo zatvaranje očiju pred specifičnom prirodom akata koji su posebno razarajući za osnovna prava“ (paragraf 173). Sud je utvrdio kršenje člana 14 u vezi sa članovima 3 i 9 Konvencije.

Slično, u predmetu *Angelova i Iliev v. Bulgaria*, Sud ponavlja značaj rasnih motiva izvršioca krivičnog djela, koje su u ovom konkretnom slučaju vlasti propustile da uzmu u obzir ne sprovodeći efikasnu istragu (stav 105). Ono što je interesantno u ovom predmetu jeste što Sud primjećuje rasprostranjene predrasude i nasilje nad Romima u pomenutom periodu i vidi potrebu za očuvanjem povjerenja manjina u sposobnost vlasti da ih zaštite od prijetnji od rasnog nasilja (stav 116). Sud je potvrdio povredu člana 14 u vezi sa članom 2 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Kako je navedeno u Vodiču o članu 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima i članu 1 Protokola br. 12 Konvencije, Sud je razmatrao slučajeve nasilja zasnovane na pripadnosti žrtve: polu, muškom/ženskom (*Opuz v. Turkey; Eremia v. the Republic of Moldova; Halime Kılıç v. Turkey; Tkheldze v. Georgia*); rasi i etničkom porijeklu (*Nachova and Others v. Bulgaria, Moldovan and Others v. Romania (br. 2), Škorjanec v. Croatia, Makuchyan and Minasyan v. Azerbaijan and Hungary, Adzhigitova and Others v. Russia*); vjeri (*Milanović v. Serbia, Members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses and Others v. Georgia*); političkom mišljenju (*Virabyan v. Armenia*); i seksualnoj orijentaciji (*Identoba and Others v. Georgia, M.C. i A.C. v. Romania*). U tim predmetima, Sud je utvrdio povrede člana 14 u vezi sa članom 2 (*Nachova and Others v. Bulgaria, Angelova and Iliev v. Bulgaria*), članom 3 (*Eremia v. the Republic of Moldova, B.S. v.*

Spain, Abdu v. Bulgaria), članom 6 i članom 8 (*Moldovan and Others v. Romania (br. 2)*) Konvencije. Sud je razmatrao slučajeve nasilja izazvanog diskriminatornim stavovima kako u materijalnom, tako i u procesnom aspektu relevantnih članova.¹¹

U predmetu *Identoba and Others v. Georgia*, Evropski sud za ljudska prava potvrđuje zaključak donijet u predmetu *Smith and Grady v. the United Kingdom*, gdje se navodi da „postupanje zasnovano na unaprijed usvojenim predrasudama heteroseksualne većine prema homoseksualnoj manjini može, u principu, potpasti pod član 3” Konvencije, dodajući da diskriminatorni komentari i uvrede moraju svakako biti uzeti u obzir kao otežavajuća okolnost prilikom razmatranja konkretnog slučaja lošeg tretmana u svijetlu člana 3 (stav 65). Sud u analizi slučaja ističe da je napad na LGBTIQ aktiviste tokom marša povodom Međunarodnog dana protiv homofobije pokrenut od strane grupe pojedinaca koji imaju negativan stav prema LGBTI zajednici u Gruziji. Nadalje, nasilje, koje je uglavnom uključivalo govor mržnje i ozbiljne prijetnje, ali i povremene fizičke napade kao ilustraciju realnosti tih prijetnji, izazvalo je pojačan osjećaj straha, anksioznosti i nesigurnosti kod svih trinaest podnosilaca (stav 79). S obzirom na izvještaje o negativnim stavovima prema seksualnim manjinama u djelovima društva, vlasti su imale obavezu da preduzmu mjere zaštite demonstranata (stav 80). Zanimljivo je da Sud, utvrdivši povredu člana 3 u vezi sa članom 14 Konvencije, upozorava da „u odsustvu takve smislene istrage, državi bi bilo teško da sprovede mjere za unaprjeđenje policijskog postupanja prema sličnim mirnim demonstracijama u budućnosti, čime bi se narušilo povjerenje javnosti u državnu politiku i borbu protiv diskriminacije” (stav 80).

U predmetu *Škorjanec v. Croatia*, podnositeljka zahtjeva i njen partner romskog porijekla bili su napadnuti od strane dvije osobe koje su im upućivali antiromske uvrede. Evropski sud za ljudska prava naglašava da je obaveza vlasti da istraže moguću vezu između rasističkih stavova i konkretnog nasilnog čina, što jeste dio odgovornosti država po članu 3 u vezi sa članom 14, i ono obuhvata i nasilje zasnovano na stvarnoj ili pretpostavljenoj povezanosti žrtve sa drugom osobom koja posjeduje određeni status ili zaštićeno lično svojstvo.

3.3. Diskriminacija i rasno profilisanje

Kako je definisano u Opštoj preporuci ECRI-ja br. 11 o borbi protiv rasizma i rasne diskriminacije u policijskom radu, rasno profilisanje znači „korišćenje od strane policije, bez objektivnog i opravdanog razloga, osnova kao što su rasa, boja kože, jezik, religija, nacionalnost ili nacionalno ili etničko porijeklo u kontrolnim, nadzornim ili istražnim aktivnostima”. Nadalje, Objašnjenje uz Preporuku, u vezi sa stavom 1 Preporuke, navodi: „34. iii) ... Istraživanja su pokazala da rasno profilisanje ima

11 Zadatak Suda prema materijalnom dijelu članova 2 ili 3 jeste da utvrdi da li su diskriminatorni stavovi prema grupi kojoj žrtva pripada, ili navodno pripada, bili uzročni faktor u osporavanom postupanju vlasti (*Stoica v. Romania*, stav 118). Obaveza vlasti da istraže postojanje moguće veze između diskriminatornih stavova i bilo kog nasilnog čina predstavlja dio njihovih proceduralnih obaveza koje proizilaze iz članova 2 i 3 Konvencije, ali se takođe može posmatrati kao implicitna obaveza u njihovim odgovornostima prema članu 14 (*Nachova and Others v. Bulgaria*, stav 161). Državne vlasti imaju takođe dužnost da preduzmu sve razumne korake kako bi razotkrile bilo kakav diskriminatorni motiv i utvrdile da li su diskriminatorna mržnja ili predrasude mogle igrati ulogu u tim događajima (*Angelova and Iliev v. Bulgaria*, stav 115). Neprepoznavanje diskriminatornih motiva i tretiranje nasilja i brutalnosti izazvanih diskriminacijom na isti način kao i slučajeve koji nemaju diskriminatorne elemente, predstavljaju zanemarivanje specifične prirode djela koja su naročito destruktivna za osnovna prava. Nepravilna primjena različitog tretmana u situacijama koje su suštinski različite može predstavljati neopravdano postupanje koje je nespojivo sa članom 14 Konvencije (*Šečić v. Croatia*, stav 67).

značajne negativne efekte. Rasno profilisanje izaziva osjećaj poniženja i nepravde kod određenih grupa ljudi i rezultira njihovom stigmatizacijom i otuđivanjem, kao i pogoršanjem odnosa između tih grupa i policije, uslijed gubitka povjerenja u policiju...”

Tipičan primjer kršenja načela jednakosti, bez kršenja bilo kog drugog prava, jeste rasno profilisanje. U slučaju rasnog profilisanja, na primjer na graničnom prelazu, princip jednakosti je narušen profilisanjem po osnovu etničke pripadnosti, bez potrebe za kršenjem prava na slobodu kretanja. Naime, postupanje u kom pripadnici određene etničke zajednice, na primjer Romi, budu češće nego drugi meta zahtjeva za dostavljanjem dodatne dokumentacije prilikom prelaska granice ili budu zadržavani i duže ispitivani, kako bi se utvrdilo da li ispunjavaju tražene uslove za prelazak granice, samo po sebi predstavlja diskriminaciju. U takvim slučajevima, žrtva možda nije ograničena u svom putovanju time što joj je zabranjen ulazak ili izlazak sa teritorije zemlje čiji je državljanin, ali sam čin izlaganja osobe različitom tretmanu zbog njene rase ili etničke pripadnosti, predstavlja diskriminaciju.

Slučaj *Memedova and Others v. North Macedonia* odnosi se na incidente na granici iz 2014. godine, kada podnosiocima zahtjeva (svi romske nacionalnosti), nije bilo dozvoljeno da napuste zemlju i to kao posljedica mjera koje je Ministarstvo unutrašnjih poslova preduzelo radi pojačane kontrole građana koji napuštaju Sjevernu Makedoniju, a koji su bili potencijalni tražioci azila u Evropskoj uniji. U ovom predmetu Sud je utvrdio povredu člana 2 Protokola br. 4 (sloboda kretanja) i povredu člana 14 u vezi sa članom 2 Protokola br. 4, zaključivši da ni Vlada, ni domaći sudovi nisu pružili objektivno i razumno opravdanje za različit tretman kojem su podnosioci zahtjeva bili izloženi na granici. Navedene okolnosti dovoljne su Sudu da zaključi da su prvi, drugi, treći i četvrti podnosilac zahtjeva bili diskriminisani zbog svoje romske etnokulturne pripadnosti, kada im je onemogućeno da pređu državnu granicu (stav 99).

Poglavlje II

Oblici u kojima se diskriminacija ispoljava

1. Oblici diskriminacije

Pravna definicija pojma diskriminacije podrazumijeva nejednako postupanje zasnovano na određenim ličnim obilježjima ili karakteristikama, tj. osnovima diskriminacije, uključujući neopravdane klasifikacije i diferencijacije u datom pravnom kontekstu. Diskriminacija, po svojoj prirodi, obuhvata različito, manje povoljno postupanje prema određenim licima na osnovu postojanja određenog zaštićenog svojstva a u odnosu na ostale članove društva. Ipak, diferencijacija sama po sebi ne znači uvijek i diskriminaciju. Diskriminacijom se može smatrati samo ona diferencijacija koja nema legitiman cilj, ili, ukoliko legitiman cilj postoji, kada data diferencijacija nije srazmjerna željenom legitimnom cilju.

Diskriminacija se javlja u više oblika; međutim, najčešće se ispoljava kao direktna i indirektna diskriminacija, bez obzira na to da li je zakonom ustanovljena ili proizilazi iz sudske prakse.

Sjedinjene Američke Države predstavljaju primjer u kojem se razlika između direktne i indirektno diskriminacije razvila kroz sudsku praksu, naročito Vrhovnog suda SAD-a, gdje se direktna diskriminacija smatra diskriminacijom putem nejednakog postupanja (disparate treatment discrimination), a indirektna diskriminacija kao diskriminacija koja proizvodi nejednaki efekat (disparate impact discrimination). Vidjeti: *Hazen Paper Co. v. Biggins*, 507 U.S. 604, 611, 1993.

Uznemiravanje, navođenje na diskriminaciju, viktimizacija i razumno prilagođavanje predstavljaju novije oblike diskriminacije, koji su dominantno prisutni u antidiskriminacionom zakonodavstvu Evropske unije. U isključivo nacionalnom kontekstu, pored navođenja na diskriminaciju, može se uočiti da se kao oblici diskriminacije prepoznaju i podsticanje te pozivanje na diskriminaciju. Postoje i teži oblici diskriminacije, poput višestruke, intersekcionalne, ponovljene i kontinuirane diskriminacije.

2. Direktna diskriminacija

Direktna diskriminacija označava različito i manje povoljno postupanje prema licu koje posjeduje zaštićeno lično svojstvo, u poređenju sa licem koje se nalazi u istoj ili sličnoj situaciji, a koje je isključivo zasnovano na tom zaštićenom ličnom svojstvu, tj. diskriminatornom osnovu. Ovaj oblik diskriminacije može, takođe, podrazumijevati i odsustvo drugačijeg postupanja u različitoj situaciji, kada okolnosti nameću obavezu takvog postupanja kako bi se izjednačile faktičke nejednakosti. Uopšteno posmatrano, direktna diskriminacija zasniva se na konceptu formalne jednakosti koji zahtijeva jednako postupanje prema jednakima i nejednako postupanje prema nejednakima.

Praktični savjet:

Test „da nije bilo“ često pomaže u prepoznavanju direktne diskriminacije. Da nije bilo moje etničke pripadnosti, da li bi postupali ovako prema meni? Da li je ovo nejednako postupanje posljedica mojih godina? Može li se prepoznati da se iza nejednakog tretmana krije stereotip u vezi sa mojom vjerom ili uvjerenjem, polom ili rodom, zdravstvenim stanjem, seksualnom orijentacijom ili nečim sličnim? Vrlo je vjerovatno da se u takvim slučajevima radi o direktnoj diskriminaciji.

Direktna diskriminacija obuhvata tri konstitutivna elementa, koji su međusobno povezani i moraju biti ispunjeni kako bi se utvrdilo postojanje ove vrste diskriminacije, i to: prvo, da postoji manje povoljno postupanje prema određenom licu; drugo, da postoji poređenje sa drugim licem koje se nalazi u sličnoj situaciji; i treće, da je razlog za takvo postupanje postojanje diskriminatornog osnova u odnosu na to lice (zabranjeni osnov). Treba napomenuti da različita zakonodavstva različito regulišu oblast u kojoj se diskriminacija može pojaviti – neka užim, a neka širim obuhvatom.

U samoj srži direktne diskriminacije nalazi se prvi konstitutivni element – nepovoljnije postupanje prema licu koje posjeduje određeno zaštićeno lično svojstvo, na primjer: Zabrana Romima da koriste bazen; zabrana ženama islamske religijske pripadnosti da uđu u restoran; nezaposlenost usljed seksualne orijentacije pojedinca; isključivanje iz redovnog obrazovnog procesa ili segregirano obrazovanje zbog invaliditeta ili etničke pripadnosti; uskraćivanje adekvatne medicinske usluge i zdravstvene njege osobama sa HIV-om; otkaz radniku po osnovu starosne dobi i slično.

Primjera radi, na Kipru je Ombudsman, prilikom razmatranja jedne žalbe, izvršio analizu kriterijuma za upis u državne škole za medicinske sestre i utvrdio diskriminaciju na osnovu invaliditeta. Naime, bili su propisani sljedeći kriterijumi za upis: dobro zdravstveno stanje, visina ne manja od 1,53 m, težina koja ne prelazi 35% prosječne težine, odlično čulo vida i sluha, te odsustvo mucanja. Istovremeno je, u skladu sa zakonom, bila predviđena mjera afirmativne akcije o upisu 2% studenata sa invaliditetom od ukupnog broja upisanih. Ovakav pristup pokazao se potpuno nepraktičnim, jer su, umjesto studenata sa invaliditetom, upisivani kandidati sa oboljenjima poput dijabetesa, talasemije i sl. U svojim nalazima, Ombudsman je utvrdio da se ovakvi kriterijumi za upis smatraju direktnom diskriminacijom na osnovu invaliditeta, te da ih je potrebno izmijeniti tako da se uzima u obzir isključivo kako lične karakteristike kandidata mogu uticati na njihove studentske rezultate, a ne na buduće radne sposobnosti kao medicinskih sestara.

U predmetu *Moraru and Marin v. Romania*, Sud je utvrdio povredu člana 1. Protokola br. 12 uz EKLJP-a, konstatujući da uskraćivanje mogućnosti podnosiocima predstavke da nastave radni odnos nakon dostizanja starosne granice za odlazak u penziju, sve do starosne granice propisane za muškarce, predstavlja diskriminaciju zasnovanu na polu, koja nije bila objektivno opravdana niti neophodna u datim okolnostima (stav 123). Takođe, Sud je ponovio da „moraju postojati naročito snažni razlozi kako bi se razlika u postupanju zasnovana na polu smatrala usklađenom sa Konvencijom, te da je prostor slobodne procjene država u pogledu opravdanja takve razlike uzak“ (stav 116).

Drugi element direktne diskriminacije takođe se smatra njenim ključnim elementom, a to je postojanje uporedive situacije, tj. lica u istoj ili sličnoj situaciji, pri čemu je jedina razlika odsustvo zaštićenog osnova kod lica koje se poredi sa diskriminiranim licem. Pronalaženje tih kriterijuma u predmetima direktne diskriminacije po pravilu nije kontroverzno, ali može predstavljati poteškoću u pojedinim slučajevima. Na primjer, u predmetima diskriminacije po osnovu starosne dobi, može biti teško identifikovati odgovarajuće starosne grupe kako bi se dokazalo nejednako postupanje. Isto tako, u predmetima diskriminacije na osnovu invaliditeta, teško je pronaći kriterijume za razlikovnje jer je sama zaštićena grupa vrlo raznolika (postoje različiti tipovi invaliditeta – fizički, mentalni, senzorni i intelektualni – sa sopstvenim specifičnostima), pa je složeno utvrditi koja lica iz te grupe su pogođena potencijalnim diskriminatornim postupanjem.

Navedeno je jasno ilustrovano u jednom predmetu pred mađarskim tijelom za jednakost (Autoritet za ravnopravnost), u kojem je utvrđena povreda načela jednakosti. Dobitnici zlatne olimpijske medalje iz Mađarske na 21. Ljetnjim olimpijskim igrama za gluve podnijeli su žalbu jer nijesu dobili novčanu nagradu, za razliku od osvajača medalja na Ljetnjim olimpijskim i Paraolimpijskim igrama 2008. godine, kojima su nadležne državne vlasti u oblasti sporta dodijelile finansijsku nagradu. Nadležna institucija tvrdila je da raspolaže diskrecionim pravom u vezi sa dodjeljivanjem nagrada. Analizirajući slučaj, Autoritet za ravnopravnost zaključio je da ne postoji razumno opravdanje za nejednako postupanje ni sa finansijskog ni sa sportskog aspekta, te je naložio državnom organu da ukloni posljedice diskriminatornog postupanja isplatom novčane nagrade olimpijskim pobjednicima. Zanimljivo je da je u ovom predmetu poređenje izvršeno između dvije različite grupe osoba sa invaliditetom, tj. jedne grupe sa senzornim invaliditetom (oštećenje sluha) i druge grupe sa mentalnim i intelektualnim invaliditetom (Paraolimpijci) (Equal Treatment Authority, Decision EBH br. 9/2010).

U slučajevima diskriminacije na osnovu rase, etničke i vjerske pripadnosti, relevantno je izbjegavati poređenje sa drugim manjinskim grupama, već ga treba vršiti sa licima ili grupama iz većinske zajednice. U slučajevima višestruke diskriminacije, najbolji komparator ne mora nužno biti lice koje pripada većinskoj grupi po svakom od navedenih osnova. Pronalazak adekvatnog komparatora zavisi od društvenih stavova prema različitim manjinskim grupama. Na primjer, najbolji komparator za Romkinju islamske religijske pripadnosti u južnoj Bugarskoj, koja pokušava dokazati etničku diskriminaciju, može biti Turkinja muslimanka, a ne Bugarka pravoslavne vjere. U nekim državama, diskriminacija se može utvrđivati poređenjem sa idealnim standardom postupanja, poput ponašanja koje podrazumijeva poštovanje ljudskog dostojanstva.

U pogledu zahtjeva za postojanjem adekvatnih kriterijuma za razlikovanje, predmeti koji se odnose na diskriminaciju tokom trudnoće predstavljaju izuzetak u antidiskriminacionom zakonodavstvu. Naime, Sud EU je u svojoj praksi¹² utvrdio da se nepovoljnije postupanje isključivo zbog trudnoće kvalifikuje kao direktna diskriminacija na osnovu pola, bez potrebe pronalaženja komparatora.

Kako bi se prevazišle poteškoće u pronalaženju kriterijuma za razlikovanje, neka zakonodavstva, poput mađarskog, koriste i hipotetičkog komparatora radi utvrđivanja da li je zaštićeno obilježje odlučujući faktor u nepovoljnijem postupanju prema konkretnom licu. U tom slučaju, podnosilac žalbe nije dužan dokazivati da je prema njemu postupano nepovoljnije u odnosu na određeno drugo lice. Naprotiv, korišćenje hipotetičkog komparatora podrazumijeva da nadležno tijelo (organ za ravnopravnost, sud i slično) treba analizirati kako bi komparator, kada bi postojao, bio tretiran u sličnoj situaciji.

Treći element direktne diskriminacije odnosi se na postojanje uzročnosti između diskriminatornog osnova i manje povoljnog tretmana. Da bi se ovaj element ispunio, potrebno je odgovoriti na sljedeće pitanje: da li bi prema određenom licu bilo postupano nepovoljnije kada ono ne bi posjedovalo neko od zaštićenih svojstava? Ako je odgovor potvrđan, može se zaključiti da je nepovoljnije postupanje zasnovano na diskriminatornom osnovu.

Ograničavanje muškaraca da prate hospitalizovanu djecu u javnim zdravstvenim ustanovama u zemlji predstavlja sistemski problem sa kojim se suočavaju očevi/staratelji. Ova nemogućnost se smatra diskriminacijom muškaraca na osnovu pola, ali i diskriminacijom žena na osnovu roda, jer učvršćuje stereotipnu percepciju društvene uloge žene isključivo kao majke i starateljke. Ovaj problem prvi put se pojavljuje 2011. godine, kada je Institucija Ombudsmana javno ukazala da se radi o diskriminaciji po osnovu pola. Reakcija Ombudsmana u tom periodu odnosila se prvenstveno na izmjene *Pravilnika o sadržaju i načinu ostvarivanja prava i obaveza iz obaveznog zdravstvenog osiguranja*, prema kojem je samo majka imala pravo da prati hospitalizovano dijete. Nakon izmjena, diskriminatorne odredbe Pravilnika promijenjene su tako da i očevi/staratelji dobiju mogućnost da prate hospitalizovanu djecu. Ipak, javne zdravstvene ustanove, tj. bolnice sa dječijim odjeljenjima, u praksi nijesu sprovele navedenu odredbu. Ovo potvrđuje i slučaj evidentiran pod brojem 0615 u arhivi Helsinškog komiteta, prijavljen 2015. godine od strane oca kojem nije bilo dozvoljeno da ostane sa hospitalizovanim djetetom u dječijoj klinici u Skoplju, uz obrazloženje da ne postoje uslovi za smještaj muškaraca u tu svrhu. Da bi se utvrdilo da li ovakva situacija i dalje traje, Helsinški komitet, uz podršku Misije OEBS-a u Skoplju, sproveo je testiranje situacije 2015. godine. Nalazi testiranja potvrdili su postojanje diskriminacije.

U predmetu *Luczak v. Poland* pred Evropskim sudom za ljudska prava, francuski poljoprivrednik u Poljskoj smatrao je da je diskriminisan na osnovu nacionalnosti jer nije imao pristup posebnom režimu socijalnog osiguranja koji je bio zagarantovan samo poljskim državljanima (nepovoljnije postupanje na osnovu nacionalnosti odnosno nacionalne pripadnosti). Sud je utvrdio postojanje direktne diskriminacije, imajući u vidu da se podnosilac predstavke nalazio u uporedivoj situaciji sa poljskim poljoprivrednicima – imao je prebivalište u Poljskoj, plaćao porez i doprinosio socijalnom budžetu, te je bio obuhvaćen i opštim režimom socijalnog

12 Vidi: *Dekker v. Stichting Vormingscentrum voor Jong Valwassenen (VJVCentrum) Plus*, C-177/88, [1990], ECR I-3941, 8 novembar 1990; *Webb v. EMO Air Cargo (UK) Ltd*, C-32/93, [1994] ECR I-3567, 14 jul 1994

osiguranja. Shodno tome, nepovoljnije postupanje na osnovu njegove nacionalnosti nije imalo opravdanje, zbog čega je Sud zaključio da se radi o diskriminaciji.

2.1. Opravdanje za direktnu diskriminaciju

Opravdanje za direktnu diskriminaciju mogu se razlikovati u zavisnosti od toga da li se govori o antidiskriminacionom zakonodavstvu Evropske unije ili o antidiskriminacionom pravu koje proizilazi iz prakse Evropskog suda za ljudska prava. Naime, antidiskriminaciono zakonodavstvo EU dopušta opravdanje direktne diskriminacije samo u izuzetnim slučajevima, i to: za mjere propisane nacionalnim zakonodavstvom koje su u demokratskom društvu neophodne radi zaštite javne bezbjednosti, održavanja javnog reda i sprječavanja krivičnih djela, radi zaštite zdravlja, kao i zaštite prava i sloboda drugih (član 2(5)); zatim u slučaju kada postoji istinski i odlučujući zahtjev zanimanja odnosno prirode profesije (član 4(1)), kada religija ili uvjerenje osobe predstavljaju stvaran, legitiman i opravdan profesionalni zahtjev (član 4(2)); kao i u posebnim situacijama usmjerenim na usvajanje mjera afirmativne akcije (član 7). Dakle, direktna diskriminacija može biti opravdana samo kada je usmjerena ka ostvarenju specifičnog cilja, predviđenog antidiskriminacionim direktivama. Međutim, sva ova posebna izuzeća predstavljaju zapravo artikulaciju opšteg izuzetka, prilagođenog oblasti zapošljavanja i radnih odnosa. Tri izuzetka, sa svojim elementima i specifičnostima, objašnjena su u nastavku.

2.1.1. ZAŠTITA ZDRAVLJA I BEZBJEDNOSTI LJUDI

Opravdanje za direktnu diskriminaciju u cilju zaštite zdravlja i bezbjednosti ljudi može se pronaći u antidiskriminacionim zakonodavstvima mnogih država, naročito u odnosu na sljedeće osnove: invaliditet, zdravstveno stanje, starosnu dob itd. Ipak, ovo izuzeće zahtijeva restriktivno tumačenje.

U predmetu *Shtukurov v. Russia*, Evropski sud za ljudska prava utvrdio je povredu člana 8 EKLJP-a, imajući u vidu da miješanje u privatni život podnosioca predstavlja (koji je bio potpuno lišen poslovne sposobnosti na neodređeno vrijeme, bez prava na preispitivanje odluke, osim na zahtjev staratelja), iako su mogle biti preduzete blaže mjere prilagođene konkretnom pojedincu, nije bilo srazmjerno legitimnom cilju Rusije – zaštititi zdravlja i bezbjednosti ljudi (*Shtukurov v. Russia*, aplikacija br. 44009/05, od 27. marta 2008). Može se zaključiti da, kad god se ovo izuzeće primijeni, mora biti potkrijepljeno jasnim obrazloženjem da bi se smatralo relevantnim.

2.1.2. ISTINSKI I ODLUČUJUĆI ZAHTJEV ZANIMANJA (PRIRODE PROFESIJE)

Posebna mogućnost da se opravda diferencijacija na osnovu nekog od diskriminacionih osnova jeste postojanje istinskog i odlučujućeg zahtjeva profesije. Iako se teorijski smatra da će izvršavanje određenih zadataka vrlo rijetko zavisiti od postojanja ili nepostojanja određenog zaštićenog svojstva kod pojedinca, ipak, u takvim slučajevima, ukoliko se to obilježje koristi kao kriterijum pri izboru kandidata, ne može se govoriti o diskriminaciji, već o opravdanoj diferencijaciji.

Čak i tada, poslodavac ne može lako koristiti ovu mogućnost, jer je potrebno dokazati da „zbog prirode određenih profesionalnih aktivnosti ili zbog konteksta u kojem se one obavljaju, takvo

obilježje predstavlja istinski i odlučujući zahtjev profesije, pod uslovom da je cilj legitiman i zahtjev srazmjeran". Prema praksi Suda EU, postoje određena zanimanja koja potpadaju pod ovo izuzeće, poput, na primjer, zanimanja glumca/glumice. Tako je Sud u predmetu *Commission v. Germany* naveo neka zanimanja koja zahtijevaju postojanje istinskog i odlučujućeg zahtjeva profesije, među kojima je i zanimanje plesača, gdje postoji otvorena mogućnost da se ne zaposli osoba sa invaliditetom ukoliko se od nje zahtijeva da pleše (*Commission v. Germany* predmet 248/83 [1985], ECR 1459, od 21. maja 1985). Ovo izuzeće može se primijeniti na sve osnove diskriminacije, ali se smatra da se najčešće koristi radi opravdanja diferencijacije po osnovu starosti, invaliditeta, rase ili etničke pripadnosti. U svakom slučaju, poslodavac je suočen sa zahtjevnim zadatkom dokazivanja postojanja istinskog i odlučujućeg zahtjeva profesije, budući da zaštićeno svojstvo samo po sebi ne predstavlja pouzdan pokazatelj (ne)sposobnosti pojedinca da obavlja određeno zanimanje, dok se u praksi diferencijacija ili takvi kriterijumi često zasnivaju na stereotipima i predrasudama.

U uvodnoj izjavi 18 Direktive 2000/78/EZ, objašnjenoj u nastavku, posebna važnost ovog izuzetka povezana je sa određenim javnim službama koje se odnose na bezbjednost i sigurnost, i navodi se: „Ova Direktiva ne zahtijeva, naročito, od oružanih snaga, policije, zatvorskih ili službi hitne pomoći da zapošljavaju ili zadržavaju u radnom odnosu lica koja nemaju potrebne sposobnosti za obavljanje niza funkcija koje se od njih mogu zahtijevati u pogledu legitimnog cilja očuvanja operativnog kapaciteta tih službi“. Iako pojedine od ovih funkcija zahtijevaju izuzetnu fizičku spremnost, one mogu biti nedostupne osobama sa određenim vrstama invaliditeta, kao i starijim licima, na osnovu legitimnog cilja „zaštite bezbjednosti i sigurnosti“.

U pogledu religije ili uvjerenja, ovo izuzeće je dodatno razrađeno u članu 4 stav 2, prema kojem je diskriminacija dozvoljena na osnovu religije ili uvjerenja od strane poslodavaca koji su vjerske organizacije (poslodavci sa vjerskim etosom). Ovo izuzeće takođe treba tumačiti usko i restriktivno.

2.1.3. MJERE AFIRMATIVNE AKCIJE

Posebni slučajevi u kojima se primjenjuju afirmativne mjere.¹³ mogu se smatrati izuzecima od postojanja diskriminacije, a istovremeno predstavljaju dobro poznate mehanizme za suzbijanje diskriminacije i postizanje suštinske jednakosti u društvu. Afirmativne mjere su mjere koje usvajaju državni organi, kao i fizička i pravna lica, koje jesu ili će biti opravdane i sprovodiće se sve dok se ne obezbijedi potpuna faktička jednakost. Ove mjere su korisne za pojedinca, grupu pojedinaca ili zajednicu i/ili imaju za cilj zaštitu marginalizovanih grupa, odnosno uklanjanje ili umanjivanje faktičkih nejednakosti, pri čemu je diferencijacija opravdana i srazmjerna cilju, ali i obezbjeđivanje prirodnog razvoja i efektivne realizacije njihovog prava na jednake mogućnosti u odnosu na druge pojedince, grupe pojedinaca ili zajednice. Primjeri takvih mjera su jednaka zastupljenost svih etničkih zajednica u državnoj i javnoj upravi, uvođenje kvota, kao i podsticaji za zapošljavanje osoba sa invaliditetom ili osoba određenih starosnih grupa (mladi, stariji, itd.).

13 Postoji različita terminologija koja se koristi za značenje afirmativnih mjera, na primjer: u sistemu UN-a one se nazivaju posebnim mjerama, u sistemu Evropske unije nazivaju se specifičnim mjerama ili pozitivnim akcijama. Na drugim mjestima mogu se nazivati afirmativnim mjerama ili afirmativnim akcijama.

Afirmativne mjere moraju biti precizno određene, vremenski ograničene i usmjerene, kao i one koje za cilj imaju suzbijanje predrasuda prema pojedincima koji su faktički bili diskriminirani, radi uklanjanja postojećih nejednakosti i obezbjeđenja njihove prevencije u budućnosti.

Različita terminologija koristi se za značenje afirmativnih mjera: u sistemu UN-a nazivaju se „posebnim mjerama“, u sistemu EU nazivaju se „specifičnim mjerama“ ili „pozitivnim akcijama“, dok se u drugim kontekstima koriste termini „afirmativne mjere“ ili „afirmativne akcije“. Stoga, ove mjere ne treba posmatrati isključivo kao političko sredstvo, već kao obavezujući instrument za ostvarivanje prava na jednakost.

Vrijedi istaći pitanje proporcionalnosti mjera afirmativne akcije, koje Sud EU strogo ispituje u predmetima *Kalanke*, *Marschall* i *Abrahamsson*, koji se odnose na sudsku kontrolu afirmativnih mjera u kontekstu rodne ravnopravnosti (*Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen*, predmet C-450/93, [1995] ECR I-3051, od 17. oktobra 1995; *Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen*, predmet C-409/95, [1997] ECR I-6363, od 11. novembra 1997; i *Abrahamsson and Leif Anderson v. Elisabeth Fogelqvist*, predmet C-407/98, [2000] ECR I-5539, od 6. jula 2000). Sud, generalno gledano, pristupa ovim mjerama obazrivo, pri čemu njegov stav ne dopušta da mjere afirmativne akcije nadvladaju princip pravičnog tretmana, tj. suštinska jednakost među grupama ne smije spriječiti jednakost među pojedincima. Prilikom preispitivanja ovih mjera, Sud je razvio test u tri koraka:

1. Mjere moraju doprinositi prevazilaženju postojeće situacije nejednakosti između zaštićene grupe i druge grupe u društvu;
2. Mjere moraju proći test adekvatnosti, tj. obezbijediti prevazilaženje specifične situacije manje zastupljenosti pogođene grupe u određenim oblastima društvenog života;
3. Mjere ne smiju derogirati princip pravične zastupljenosti, što predstavlja najveći izazov za opravdanost mjera afirmativne akcije.

Sud EU, ipak, ostavlja prostor za različitosti u nacionalnim izborima adekvatnih afirmativnih mjera u državama članicama, sve dok su one opravdane, primjerene i srazmjerne.

U predmetu *Mahlburg*, Sud EU je utvrdio postojanje diskriminacije i povredu načela proporcionalnosti. Kandidatkinja za posao bila je trudna žena koja se prijavila za radno mjesto medicinske sestre na neodređeno vrijeme, pri čemu je najveći dio posla obavljan u operacionim salama. Odbijena je uz obrazloženje da bi rad u operacionim salama i izloženost štetnim supstancama mogli imati negativan uticaj na dijete. Međutim, Sud nije prihvatio ovaj argument. Posebno je istaknuto da se radilo o zaposlenju na neodređeno vrijeme, dok je njena nesposobnost za rad u operacionim salama bila samo privremena, zbog trudnoće. Time je Sud utvrdio povredu principa proporcionalnosti, ocijenivši da je odbijanje zaposlenja nesrazmjerno, jer je njena nesposobnost za rad bila privremena, dok je uskraćeno zaposlenje imalo trajan karakter.

Za razliku od antidiskriminacionog prava Evropske unije, koje predviđa samo tri izuzetka od opravdanja za direktnu diskriminaciju, prema praksi Evropskog suda za ljudska prava postoji opšta mogućnost opravdanja različitog postupanja. Ovo je slučaj i u pojedinim državama članicama EU, kao

što su Finska, Portugal, Španija, Kipar, Estonija, Francuska i Velika Britanija.¹⁴ Takvo rješenje može predstavljati problem, jer široka mogućnost opravdanja diskriminatornog postupanja dovodi u pitanje djelotvornost zaštite od teških oblika diskriminacije, kakva je direktna diskriminacija. Pozitivan aspekt u ovom kontekstu jeste što ta mogućnost opravdanja može dovesti do jasne potrebe za utvrđivanjem kriterijuma za poređenje, koji čini jedan od tri ključna elementa direktne diskriminacije.

Primjera radi, u Kanadi je donijet zakon kojim je propisano da organi i organizacije koje vrše javna ovlašćenja i imaju više od 100 zaposlenih moraju primjenjivati programe afirmativnih mjera u slučaju manje zastupljenosti.

Tabela br. 2: *Izuzeci od direktne diskriminacije*¹⁵

Tip izuzetka	Osnov	Primjer
Pravi i odlučujući zahtjev profesije	Svi osnovi	Može biti zakonito zaposliti crnog glumca za ulogu Otela, kineskog kuvara u autentičnom kineskom restoranu ili ženu koja je prima balerina za baletsku predstavu.
Mjere afirmativne akcije	Svi osnovi	Kvota za osobe sa invaliditetom u zapošljavanju, dodatni časovi jezika za manjinske rasne ili etničke grupe, finansijski podsticaji za zapošljavanje mladih i/ili starijih radnika.
Poslodavci poput vjerskih organizacija i/ili oni sa vjerski zasnovanim etosom	Religija ili uvjerenje	Zakonito je zaposliti samo člana određene vjerske zajednice da bude direktor vjerske škole.
Oružane snage i druge specifične profesije	Invaliditet i starost	Zakonom može biti predviđeno da je dozvoljeno ne zaposliti osobu kao vojnika, ukoliko se ne uklapa u određenu starosnu granicu ili ukoliko posjeduje određeni invaliditet
Porodični benefiti	Seksualna orijentacija	Zakonito je isključiti istopolne partnere iz porodičnih benefita ako istopolni parovi takođe mogu da se vjenčaju u državi članici.
Zdravlje i bezbjednost	Invaliditet	Zakonito je ne zaposliti osobu sa invaliditetom ako bi njeno zapošljavanje neizbježno dovelo do kršenja propisa o zaštiti od požara.
Izuzeci vezani za starosnu dob	Starosna dob	Može biti zakonito postaviti maksimalna ograničenja u pogledu starosne dobi za zapošljavanje u okviru određenih zanimanja. Napomena: Ovaj izuzetak je bio predmet niza sporova pred Sudom EU, uključujući maksimalne i minimalne starosne zahtjeve za pilote i vatrogasce.
Javna bezbjednost, javni red, krivična djela, zaštita prava i sloboda drugih	Invaliditet, starosna dob, seksualna orijentacija, religija ili uvjerenje	Nacionalno zakonodavstvo može predvidjeti da službenik matične knjige rođenih, umrlih i vjenčanih bude otpušten ako odbije da sklada brakove istopolnih parova zbog svojih vjerskih uvjerenja.

¹⁴ Napomena za crnogorsko izdanje: Velika Britanija nije članica EU od 2020. godine.

¹⁵ Vidi: Farkash, L., Petrovski, S. 2012. *Priručnik za obuku sudija o zakonodavstvu protiv diskriminacije*. Misija OEBS-a u Skoplju.

Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da su mjere koje dovode do različitog tretmana između muškaraca i žena opravdane ukoliko imaju za cilj kompenzaciju ženama za postojeće nejednakosti. U predmetu *Andrle v. Czech Republic*, podnositelj predstave žalio je da, za razliku od žena, muškarcima koji su odgajali djecu nije bilo omogućeno snižavanje starosne granice za odlazak u penziju. Sud je utvrdio da je ova mjera objektivno i razumno opravdana, jer je imala za cilj da kompenzuje žene za nejednakosti (kao što su generalno niže plate i penzije), kao i za teret koji proizilazi iz očekivanja da će one istovremeno raditi puno radno vrijeme i brinuti se o djeci i domaćinstvu. Sud je dalje ocijenio da vremenski okvir i obim mjera koje su preduzete radi ispravljanja navedene nejednakosti nijesu bili očigledno nerazumni i, shodno tome, nije došlo do povrede člana 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima u vezi sa članom 1 Protokola br. 1.

3. Indirektna diskriminacija

Posredna ili indirektna diskriminacija predstavlja znatno složeniji koncept, koji se razvio u kasnijoj fazi, kada je dokazano da čak i jednak tretman pojedinaca, u određenim okolnostima, može proizvesti nejednakost u efektima. Naime, posredna diskriminacija postoji kada neka prividno neutralna odredba, kriterijum ili praksa ima posebno nepovoljan efekat na pojedince sa određenim zaštićenim ličnim svojstvom u odnosu na ostale, osim ukoliko se takva odredba, kriterijum ili praksa može objektivno opravdati legitimnim ciljem i mjerama koje su primjerene i neophodne za postizanje tog cilja. Uopšteno, posredna diskriminacija se zasniva na konceptu suštinske ili materijalne jednakosti, gdje nije samo tretman sam po sebi relevantan, već i efekat koji proizvodi a koji ne smije biti nepovoljniji za osobe sa određenom zaštićenim svojstvom. Stoga, pojedini pravni sistemi, posebno američki, ovaj koncept prepoznaju kao *diskriminaciju na osnovu nejednakog efekta (disparate impact discrimination)*.

Na primjer, u predmetu *Waters v. Public Transport Corporation*, Vrhovni sud Australije je utvrdio da je odluka o zamjeni konduktera u tramvajima validatorima karata predstavljala posrednu diskriminaciju prema osobama sa invaliditetom, jer su te osobe koristile pomoć konduktera prilikom ulaska i izlaska iz tramvaja. Takođe, validator mašine bile su problematične za osobe sa oštećenjem vida i smanjenom pokretljivošću ruku, koje su time mogle biti spriječene da koriste javni prevoz (*Waters protiv Public Transport Corporation, HCA 94, [1991]*).

Posredna diskriminacija obuhvata tri međusobno povezana elementa koja moraju biti ispunjena da bi se moglo govoriti o postojanju ove vrste diskriminacije:

1. Postojanje prividno neutralne odredbe, kriterijuma ili prakse;
2. Disproporcionalan negativan efekat na određenu grupu osoba sa zaštićenim ličnim svojstvom (diskriminatorni osnov);
3. Poređenje sa drugim osobama u sličnoj situaciji koje nemaju određeno zaštićeno svojstvo.

Prvi element, postojanje prividno neutralne odredbe, kriterijuma ili prakse podrazumijeva da se ne radi o direktnom razlikovanju u tretmanu na osnovu neke diskriminatorne osnove. Na primjer, Vrhovni upravni sud Bugarske je u jednom predmetu utvrdio da odredbe Pravilnika o sprovođenju

nacionalnog zakona o obrazovanju, koje zabranjuju učenicima da dva puta završe isti stepen srednjeg obrazovanja, predstavljaju posrednu diskriminaciju učenika sa mentalnim invaliditetom. Sud je ocijenio da ta prividno neutralna odredba ima nepovoljan efekat na osobe sa invaliditetom jer im pruža manje mogućnosti da steknu profesionalne kvalifikacije i da se kasnije zaposle, što direktno utiče na njihovu društvenu uključenost na ravnopravnim osnovama sa drugima.¹⁶

Prema praksi ESLJP-a, posredna diskriminacija može nastati usljed nesrazmjerno štetnih posljedica opšte politike ili mjere koja, iako formulisana neutralno, ima poseban diskriminatorni efekat na određenu grupu (*Biao v. Denmark*, stav 103; *D.H. and Others v. the Czech Republic*, stav 184; *Sampanis and Others v. Greece*, stav 67). Pri tom, određena mjera ili politika ne mora biti direktno usmjerena na određenu grupu, da bi došlo do posredne diskriminacije (*Hugh Jordan v. the United Kingdom*, stav 154). Posredna diskriminacija ne zahtijeva postojanje diskriminatorne namjere (*Biao v. Denmark*, stav 103), već može proizaći iz neutralnog pravila (*Hoogendijk v. the Netherlands*), faktičke situacije (*Zarb Adami v. Malta*, stav 76) ili politike (*Tapayeva and Others v. Russia*, stav 112).

Drugi element – disproporcionalan negativan efekat, odnosi se na činjenicu da neutralna odredba, kriterijum ili praksa nesrazmjerno pogađa određenu grupu sa zaštićenim svojstvima. Ključna razlika između direktne i indirektne diskriminacije jeste da se fokus pomjera sa tretmana na njegov efekat. Izazov predstavlja način mjerenja odnosno određenja tog disproporcionalnog negativnog efekta. Nacionalna zakonodavstva različito pristupaju ovom pitanju: u Poljskoj je potrebno da čitava grupa, ili njen značajan dio, bude pogođena, dok se u Velikoj Britaniji zahtijeva dokaz da određena mjera stavlja pojedinca i njegovu grupu u manje povoljan položaj. U praksi se, ipak, izbjegava insistiranje na tačnom procentu pogođenosti, već se uzima u obzir značaj trenda i faktički nepovoljan položaj.

Tako je u predmetu *Horváth and Kiss v. Hungary*, koji se ticao dvoje romske djece pogrešno dijagnostikovane sa blagim mentalnim invaliditetom i poslane u „specijalne škole“, ESLJP utvrdio da je došlo do indirektne diskriminacije. Sud je pažljivo ispitao da li su i u kojoj mjeri bile primijenjene zaštitne mjere kako bi se spriječila pogrešna dijagnoza koja je uzrok slanja djece u specijalne škole. Sud je utvrdio da su romska djeca nesrazmjerno zastupljena u „specijalnim“ školama kao posljedica prividno neutralne mjere koja nije bila usmjerena na Rome, ali ih je nesrazmjerno pogađala kao ranjivu grupu. Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) zaključio je da se ovaj nesrazmjerni efekat može primijetiti čak i ako dotična politika ili testiranje imaju sličan uticaj i na druge društveno ugrožene grupe (stav 110). Sud je utvrdio da su podnosioci predstavke bili smješteni u škole za djecu s mentalnim teškoćama, gdje se sprovodio jednostavniji nastavni program nego u redovnim školama i gdje su bili izolovani od ostatka populacije. Kao posljedica toga, dobili su obrazovanje koje nije pružilo neophodne garancije proistekle iz pozitivnih obaveza države da otkloni istorijski ukorijenjenu rasnu segregaciju u „specijalnim“ školama. Nadalje, Sud je zaključio da je obrazovanje koje im je pruženo moglo dodatno da pogorša njihove poteškoće i ugrozi njihov lični razvoj, umjesto da im pomogne da se integrišu u redovne škole i razviju svoje sposobnosti (stav 127) (*Horváth i Kiss v. Hungary*, predstavka br. 11146/01, presuda od 29. januara 2013).

16 Vrhovni upravni sud Bugarske, odluka 1964, od 15. februara 2010. Presuda je donijeta po žalbi na Odluku br. 87, od 28. maja 2009.

U predmetu *D.H. and Others v. Czech Republic*, koji je razmatran ranije, Veliko vijeće je navelo da se, kada je riječ o procjeni uticaja neke mjere ili prakse na pojedinca ili grupu, statistički podaci koji se pri pažljivom ispitivanju pokažu kao pouzdani i relevantni mogu smatrati dovoljnim da predstavljaju *prima facie* dokaz koji podnositelj predstave treba da dostavi. To, međutim, ne znači da se indirektna diskriminacija ne može dokazati i bez statističkih podataka (stav 188). U daljem dijelu presude, Sud je naveo da Vlada nije osporila statističke podatke koje su podnosioci predstavili, niti je dostavila alternativne statističke dokaze, navodeći sljedeće: „S obzirom na njihovu tvrdnju da ne postoje zvanični podaci o etničkoj pripadnosti učenika, Sud prihvata da statistika koju su dostavili podnosioci možda nije potpuno pouzdana. Ipak, smatra da ovi podaci ukazuju na dominantan trend koji su potvrdile i država odgovorna u postupku, kao i nezavisna nadzorna tijela koja su se bavila ovim pitanjem.“ (stav 191).

Treći element indirektna diskriminacije predstavlja postojanje komparatora. Na primjer, u predmetu *Jolanta K. v. Carrefour Polska*¹⁷, podnositeljka predstave, osoba sa oštećenim vidom, nije smjela da uđe u prodavnicu sa psom vodičem, jer su interna pravila zabranjivala ulazak pasa. Ovo prividno neutralno pravilo imalo je posebno nepovoljan efekat na osobe sa oštećenim vidom. Spor je riješen mirnim putem, pri čemu se Carrefour obavezao na isplatu odštete i izmjenju internih pravila, kako bi osobama sa oštećenim vidom i njihovim psima vodičima bio omogućen pristup.

3.1. Opravdanje za indirektnu diskriminaciju

Indirektna diskriminacija podliježe opštoj mogućnosti opravdanja različitog tretmana, bez obzira na to da li se radi o antidiskriminacionom zakonodavstvu Evropske unije ili o praksi Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP). Konkretno, svako razlikovanje se može opravdati primjenom testa proporcionalnosti, tj. ako se time slijedi legitiman cilj i ako je razlikovanje proporcionalno tom cilju. ESLJP pomenuto precizira na sljedeći način: „... razlika u tretmanu je diskriminatorna ukoliko nema objektivno i razumno opravdanje, tj. ukoliko ne slijedi legitiman cilj ili ukoliko ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između upotrijebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti“ (*Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas v. Austria*, stav 87; *Burden v. United Kingdom*, stav 60).

Shodno tome, Sud primjenjuje tzv. test proporcionalnosti u dva koraka:

1. ispitivanje postojanja legitimnog cilja;
2. provjera proporcionalnosti *stricto sensu* u pogledu razlike u tretmanu.

Opšti test proporcionalnosti ne pruža jasne smjernice institucijama nadležnim za zaštitu od diskriminacije (sudovi, tijela za ravnopravnost, Ombudsman) o tome šta se može prihvatiti kao legitiman cilj za opravdanje razlikovanja na osnovu zaštićenog svojstva, niti kada je ispunjen zahtjev proporcionalnosti između razlikovanja i ostvarivanja cilja. Sam test ostavlja širok prostor institucijama da, u zavisnosti od okolnosti konkretnog slučaja, ocijene da li su uslovi ispunjeni.

U praksi Suda Evropske unije (CJEU) rijetko se prihvata opravdanje različitog tretmana koje se zasniva na stavovima poslodavca vezanim za ekonomske implikacije. Suprotno tome, Sud bi prihvatio oprav-

17 Vidi: Regionalni sud u Varšavi, *Jolanta K. v. Carrefour Polska Sp. z o.o.*, tužba podnijeta 6. maja 2008.

danje ukoliko se razlikovanje temelji na širokom shvatanju ciljeva socijalne ili politike zapošljavanja, čak i kada postoje određene fiskalne posljedice. U tom slučaju, CJEU daje državama članicama širok prostor slobodne procjene.

Prema praksi ESLJP-a, da bi se opravdala razlika u tretmanu, države moraju dokazati postojanje „veze“ između legitimnog cilja i razlike u tretmanu. Tako je Sud, na primjer, utvrdio da ne postoji veza između cilja očuvanja porodičnog jedinstva i obaveze da supruge nose prezime muža, čime je nedostajalo opravdanje za takvo pravilo (*Ünal Tekeli v. Turkey*, stav 66).

ESLJP rijetko prihvata opravdanje različitog tretmana u pitanjima koja se odnose na lični integritet i dostojanstvo, kao što je privatni i porodični život, dok je spremniji da prihvati opravdanje u oblastima socijalne politike u širem smislu, naročito kada mjere imaju fiskalne implikacije. U tim slučajevima, Sud priznaje državama široku marginu slobodne procjene. Kada je margina uža, ESLJP ostavlja prostor za strožiju kontrolu viših instanci.

Prema Vodiču o članu 14 EKLJP-a i članu 1 Protokola br. 12, ESLJP je identifikovao niz legitimnih ciljeva, uključujući sljedeće:

- ostvarivanje efikasne politike jezičkog jedinstva (*the Belgian Linguistic Case*);
- pravna sigurnost u nasljednim postupcima (*Fabris v. France*);
- obezbjeđivanje mira (*Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, stav 45);
- zaštita nacionalne bezbjednosti (*Konstantin Markin v. Russia*, stav 137);
- pružanje javnih usluga koje promovišu jednakost i zahtijevaju od zaposlenih da djeluju nediskriminatorno (*Eweida and Others v. the United Kingdom*, stav 105);
- ekonomska stabilnost i restrukturiranje duga u kontekstu krize (*Mamatras and Others v. Greece*, stav 103);
- rehabilitacija maloljetnih prestupnika (*Khamtokhu i Aksenchik v. Russia*, stav 80);
- zaštita žena od rodno zasnovanog nasilja i zlostavljanja u zatvorima (*Khamtokhu i Aksenchik v. Russia*, stav 82);
- zaštita životne sredine.

Ovi ciljevi se mogu smatrati legitimnim u opravdavanju različitog tretmana, samo ako države obezbijede odgovarajuće zaštitne mjere, a zadatak ESLJP-a je da provjeri da li one postoje i da li su djelotvorne.

Što se tiče proporcionalnosti kao drugog uslova opravdanja, CJEU je u predmetu *Bilka-Kaufhaus GmbH v. Weber Von Hartz* (rodna diskriminacija) utvrdio da prikladnost mjere znači nepostojanje drugih, manje štetnih mjera kojima bi se mogao postići isti cilj. Drugim riječima, razlikovanje mora

predstavljati minimalnu neophodnu intervenciju. Nužnost se cijeni prema značaju cilja u odnosu na povredu načela jednakosti. Sud je naglasio da uvijek treba razmotriti da li je cilj mogao biti ostvaren nekim drugim mjerama koje bi manje disproportionalno pogađale određenu grupu.

Sud Evropske unije (CJEU) razmatrao je pitanje indirektne diskriminacije u predmetu *Hilde Schönheit*, utvrđujući postojanje diskriminacije u slučaju kada se penzije za zaposlene s nepunim radnim vremenom obračunavaju po drugačijoj stopi od one koja se primjenjuje na zaposlene s punim radnim vremenom. Različita stopa postojala je iako bi zaposleni s punim i nepunim radnim vremenom imali isti broj odrađenih sati, ali raspoređenih u različitim vremenskim intervalima. Zbog toga se ta stopa smatrala neutralnom stopom, koja se jednako primjenjivala na sve radnike s nepunim radnim vremenom. Međutim, uzimajući u obzir činjenicu da je oko 88% zaposlenih s nepunim radnim vremenom bilo žena, efekat ove neutralne norme, odnosno stope, bio je takav da je nesrazmjerno negativno uticao na žene u poređenju s muškarcima. Imajući to u vidu, Sud Evropske unije utvrdio je indirektnu diskriminaciju na osnovu pola. Sud je odbacio argument Vlade, koja je tvrdila da je sporna mjera bila korektiv penzionog sistema s ciljem da se postigne veći stepen pravednosti. Sud Evropske unije smatrao je da takav argument ne može opravdati indirektnu diskriminaciju po osnovu pola.

Prema praksi ESLJP-a, države uživaju određeni stepen slobodne procjene, koja zavisi od okolnosti, predmeta i konteksta konkretnog slučaja. Margina slobodne procjene je šira kada se radi o:

- socijalnim i ekonomskim politikama,
- opštim mjerama socijalne strategije,
- Imovinskim pitanjima.

Međutim, ona je uža kada se radi o određenim drugim, osjetljivim osnovima diskriminacije. ESLJP je više puta utvrdio da razlika u tretmanu zasnovana isključivo ili presudno na etničkoj pripadnosti ne može biti objektivno opravdana u savremenom demokratskom društvu zasnovanom na pluralizmu i poštovanju različitih kultura (*D.H. and Others v. Czech Republic*, stav 176; *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, st. 43–44). Slično, razlike u tretmanu po osnovu pola ili seksualne orijentacije mogu biti opravdane samo izuzetno ozbiljnim razlozima (*Konstantin Markin v. Russia*, stav 127; *Schalk and Kopf v. Austria*, stav 97).

Jedan od kriterijuma kojim se ESLJP vodi pri određivanju širine margine slobodne procjene jeste postojanje i stepen konsenzusa među državama članicama u vezi sa spornim pitanjem.

4. Uznemiravanje

Uznemiravanje predstavlja noviji oblik diskriminacije, koji je najviše prisutan u antidiskriminacionom pravu Evropske unije i koji je uveden sa ciljem da se obezbijedi djelotvornija zaštita. Iako se uznemiravanje ranije smatralo specifičnom manifestacijom neposredne diskriminacije, ono je ipak izdvojeno kao poseban oblik diskriminacije u antidiskriminacionim direktivama.

Evropska konvencija o ljudskim pravima (EKLJP) izričito ne zabranjuje uznemiravanje, ali ga posmatra kao povredu suštinskih prava, u vezi sa povredom člana 14 Konvencije. Dakle, uznemiravanje se može sagledati, na primjer, iz ugla povrede člana 3, člana 8 ili člana 11 Konvencije (Bączkowski and Others v. Poland; Paraskeva Todorova v. Bulgaria).

Predmet Oganezova v. Armenia odnosio se na agresivnu homofobičnu kampanju i uznemiravanje poznate članice LGBTI zajednice u Jermeniji, koje je kulminiralo podmetanjem požara u baru čija je bila suvlasnica. U narednim nedjeljama, ona i njen osoblje bili su izloženi zastrašivanju i uznemiravanju od strane grupa ljudi koje su se okupljale ispred bara, a imovina je bila vandalizovana. Parlamentarci i visoki političari davali su netolerantne izjave, javno podržavajući postupke izvršilaca napada. Podnositeljka predstavke bila je izložena i prijetnjama smrću i uvredama, uključujući govor mržnje na internetu, što ju je navelo da trajno napusti Jermeniju i zatraži azil u Švedskoj. Sud je utvrdio da vlasti nijesu uspjele da je zaštite od uznemiravanja, niti da sprovedu djelotvornu istragu u vezi sa ovim incidentima.

Uznemiravanje na diskriminatornim osnovama sadrži dva konstitutivna elementa: prvo, postojanje neželjenog akta koji je povezan sa diskriminatornim osnovom i/ili stvaranje zastrašujućeg, neprijateljskog, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja; i drugo, postojanje namjere ili posljedice narušavanja dostojanstva pojedinca sa zaštićenim svojstvom. Neželjeno ponašanje može značiti bilo koji akt ili radnju, uključujući govor ili pisanje, različite oblike zlostavljanja, slike, grafite, gestove, izraze lica, mimiku, šale ili fizički kontakt. Incident dovoljno ozbiljnog stepena može se smatrati uznemiravanjem. Za razliku od direktne i indirektne diskriminacije, ovdje ne postoji potreba za postojanjem komparatora kako bi se dokazalo uznemiravanje.

Ovo ukazuje na činjenicu da je uznemiravanje zabranjeno zbog oblika koji poprima (verbalno, neverbalno ili fizičko zlostavljanje) i potencijalnog učinka koji može proizvesti (povreda ljudskog dostojanstva). Važno je istaći da se prilikom utvrđivanja postojanja uznemiravanja Sud oslanja na percepciju žrtve o konkretnom aktu. Na primjer, u predmetu *Coleman*, Sud EU utvrdio je povredu EU Direktive o jednakom postupanju u oblasti zapošljavanja i zanimanja, jer je ustanovljeno uznemiravanje po osnovu invaliditeta, konkretno prema majci djeteta sa invaliditetom, koje je bilo zasnovano isključivo na invaliditetu njenog djeteta.

Nadalje, čak i kada žrtva neposredno ne osjeti posljedice uznemiravanja, ono se ipak može utvrditi ukoliko je podnosilac žalbe uistinu bio predmet radnje koja se preispituje. To se može ilustrovati primjerom iz prakse bivše Komisije za zaštitu od diskriminacije, kada je utvrđeno uznemiravanje na osnovu seksualne orijentacije zbog sadržaja u udžbeniku za srednjoškolski predmet „Pedagogija“, u kojem je homoseksualnost bila neprimjereno prikazana (Komisija za zaštitu od diskriminacije, br. 13/11 od 22. marta 2011).

U predmetu P4 br. 775/19 pred Osnovnim građanskim sudom – Skoplje, 19.12.2017. godine utvrđena je povreda prava na jednakost i dostojanstvo putem diskriminacije i uznemiravanja, te stvaranjem ponižavajućeg okruženja. Diskriminator – Međuopštinski centar za socijalni rad Grada Skoplja – povrijedio je pravo na jednakost šestoro maloljetnika na osnovu njihove etničke pripadnosti i pripadnosti marginalizovanoj grupi djece koja su pohađala Dnevni centar za djecu sa ulice. (Presuda P4 br. 775/19 od 22.04.2021. Osnovnog građanskog suda – Skoplje).

Konačno, kada je riječ o uznemiravanju na radnom mjestu, direktive ne daju jasne odgovore u pogledu odgovornosti poslodavca u situacijama kada uznemiravanje dolazi od drugog zaposlenog ili trećih lica, poput kupaca. Kao što je već navedeno, većina država članica EU uređuje ovo pitanje u svom nacionalnom zakonodavstvu propisujući odgovornost poslodavca za ponašanje zaposlenih, i to u različitim formama i intenzitetu. Neke države predviđaju i posebnu obavezu poslodavca da preduzme mjere prevencije ili korekcije uvijek kada dođe do uznemiravanja, poput Njemačke, Irske, Švedske, Velika Britanija i Hrvatske.

Tako, sudska praksa u Velikoj Britaniji u predmetu *Mairowski v. Guy's and St. Thomas's NHS Trust* pokazuje da je poslodavac odgovoran za ponašanje svojih zaposlenih, naročito kada zaposleni trpi uznemiravanje od drugog zaposlenog, ukoliko je ono povezano sa obavljanjem radnih zadataka. Vidjeti: House of Lords, UKHL 34, IRLR 695, *Mairowski v. Guy's and St. Thomas's NHS Trust*, od 12. jula 2006.

Seksualno uznemiravanje obično se izdvaja kao poseban oblik uznemiravanja i u nacionalnim i u evropskom zakonodavstvu. On se prvenstveno vezuje za rad i radne odnose, imajući u vidu stereotipnu percepciju inferiornosti žena, poziciju moći koja se koristi za vršenje pritiska radi seksualnih aktivnosti, kao i povećanu ranjivost žena na ovu vrstu uznemiravanja. Danas se zaštita od seksualnog uznemiravanja podjednako primjenjuje na oba pola, kao i na različite seksualne orijentacije žrtava.

5. Pozivanje, podsticanje i upućivanje na diskriminaciju

Pozivanje, podsticanje i upućivanje na diskriminaciju podrazumijeva svaku radnju koju pojedinac preduzima, direktno ili indirektno, kako bi pozvao, podstakao, izazvao, ohrabrio, uputio ili naveo drugu osobu da diskriminiše. Pozivanje, podsticanje i upućivanje na diskriminaciju obuhvata direktno i indirektno pozivanje, ohrabrivanje, upućivanje ili navođenje druge osobe da diskriminiše nekoga.

U predmetu *Timishev v. Russia*, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) je konstatovao da je viši policijski službenik izdao naredbu saobraćajnoj policiji da ne pušta „Čečene“. Pošto, prema tvrdnjama Vlade, etnička pripadnost osobe nije nigdje navedena u ruskim identifikacionim dokumentima, naredba je zabranila prolazak ne samo osobama koje su zaista bile čečenske nacionalnosti, već i onima koji su samo percipirani kao pripadnici te etničke grupe. Nije se tvrdilo da su predstavnici drugih etničkih grupa bili izloženi sličnim ograničenjima. Sud je ocijenio da je ovo predstavljalo jasnu nejednakost u ostvarivanju prava na slobodu kretanja na osnovu etničke pripadnosti.

Kao i kod uznemiravanja, nije potrebno pronalaženje uporedive situacije kako bi se dokazalo pozivanje, podsticanje i upućivanje na diskriminaciju.

Na primjer, vlasnici noćnih klubova daju instrukcije portirima da ne dozvole ulazak posjetiocima na osnovu njihove rase, ili vlasnici nekretnina daju instrukcije agentima za nekretnine da ne izdaju ili prodaju svoje nekretnine članovima određenih etničkih zajednica. Takođe, postoje primjeri kada poslodavci daju instrukcije agencijama za zapošljavanje da ne razmatraju zapošljavanje starijih od određene dobi.

U jednom predmetu pred bugarskim sudovima, član parlamenta je u nekoliko izjava verbalno napao Rome, Jevreje i Turke, kao i strance uopšte. U tim izjavama je navedeno da ove zajednice u Bugarskoj ometaju Bugare da vode svoju državu, da čine kriminalna djela, da ograničavaju Bugarima uživanje prava na zdravstvenu zaštitu i druge slične optužbe. Tim izjavama, građani su bili pozvani da spriječe da država postane „kolonija“ ovih zajednica. Regionalni sud u Sofiji je u ovom predmetu utvrdio postojanje uznemiravanja i upućivanje na diskriminaciju (Regionalni sud u Sofiji, Rješenje br. 164 za građanski spor 2860/2006 od 21. juna 2006).

Prema antidiskriminacionim direktivama EU, koje će biti objašnjene u nastavku teksta, upućivanje na diskriminaciju izdvojeno je kao poseban oblik u kojem dolazi do diskriminacije, iako direktive ne definišu njegov obim. U Bugarskoj i Hrvatskoj, na primjer, samo svjesno i namjerno upućivanje na diskriminaciju smatra se diskriminacijom, dok u drugim državama takvo ograničenje ne postoji. Nadalje, ako se ovaj oblik diskriminacije smatra relevantnim, on ne bi trebalo da se ograničava samo na uputstva obavezne prirode, već treba da podrazumijeva i situacije u kojima se pokazuje pretjerana privilegija/prednost ili podsticanje na manje povoljan tretman određenih grupa ljudi isključivo zbog njihovog zaštićenog svojstva. Vrlo je vjerovatno da će ovaj oblik diskriminacije biti razvijan kroz sudsku praksu međunarodnih i nacionalnih sudova u narednom periodu.

Neke države članice EU još nijesu uvrstile Direktivu 2000/78/EC koja predviđa da je upućivanje na diskriminaciju poseban oblik diskriminacije. Na primjer, 20. novembra 2009. Evropska komisija je uputila obrazloženo mišljenje tadašnjoj članici, Ujedinjenom Kraljevstvu, u vezi sa pogrešnom implementacijom Direktive 2000/78/EC, jer nacionalno zakonodavstvo nije uključivalo jasnu zabranu upućivanja na diskriminaciju. Sudska praksa, posebno u predmetu *Weathersfield Ltd (t/a Van & Truck Rentals) v. Sargenta*, jasno je pokazala da, iako upućivanje na diskriminaciju nije izričito propisano, ono i dalje spada u poseban oblik diskriminacije, „manje povoljan tretman zbog zaštićenog osnova“.

6. Razumno prilagođavanje

Načelo jednakosti podrazumijeva i različito tretiranje nejednakih. Ovo predstavlja osnovu pravnog instituta pod nazivom *razumno prilagođavanje*. Ovaj pravni institut primjenjuje se prvenstveno u odnosu na osobe sa invaliditetom. Prema članu 2 *Konvencije UN-a o pravima osoba sa invaliditetom*, razumno prilagođavanje podrazumijeva „neophodne i odgovarajuće izmjene i prilagođavanja koje ne predstavljaju nesrazmjerni ili neprimjeren teret, a potrebne su u konkretnim slučajevima, kako bi se osobama sa invaliditetom omogućilo uživanje ili ostvarivanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda na jednakoj osnovi sa drugima“.

Iako obaveza razumnog prilagođavanja postoji u svim sferama društva u kojima ima jednaku važnost, ona je naročito prisutna u oblasti rada i radnih odnosa. Svrha svakog takvog prilagođavanja, naročito u ovoj oblasti, jeste omogućavanje osobama sa invaliditetom efikasan pristup zaposlenju, učestvovanje ili napredovanje na radu, kao i omogućavanje učešća u programima stručnog usmjeravanja ili dodatnog obrazovanja. Prikladnost tipa prilagođavanja može se odrediti jedino kroz individualnu analizu koja uzima u obzir situaciju osobe sa invaliditetom, kao i dotičan rad, posao ili obuku. Dakle, razumno prilagođavanje uvijek se odnosi na individualnu procjenu i individualno rješenje, i ne podrazumijeva identična rješenja za cijelu grupu. Stoga, razumno prilagođavanje ne pokriva cijelu grupu osoba sa invaliditetom *per se*, već određenu osobu sa invaliditetom i njene/njegove potrebe.

Ipak, obaveza razumnog prilagođavanja nije neograničena, već je podložna određenim ograničenjima. Jedno od najtežih pitanja jeste kako odrediti granice ove obaveze, koja varira od slučaja do slučaja. Zakonska rješenja ne mogu obuhvatiti potpunu i iscrpnu listu svih tipova razumnog prilagođavanja koje bi poslodavci mogli predložiti. U svakom slučaju, neophodno je postojanje jedne opšte definicije, uz ilustrativnu listu tipova razumnog prilagođavanja, kao što su na primjer smanjeno radno vrijeme, smanjen obim i tip zadataka, drugačija procedura za povratak na posao, pristup parking prostorima, adekvatne procedure prilikom intervjuisanja kandidata za zaposlenje ili testiranja, itd.

Komitet za prava osoba sa invaliditetom, u svojoj praksi u predmetima *Gemma Beasley v. Australia* i *Michael Lockrey v. Australia*, naveo je da država potpisnica nije preduzela potrebne korake da osigura razumno prilagođavanje za podnosioca predstavke i zaključio da odbijanje obezbjeđivanja Auslan¹⁸ tumačenja ili stenografskog titlovanja, bez detaljne procjene da li bi to predstavljalo nesrazmjerni ili neprimjeren teret, predstavlja diskriminaciju na osnovu invaliditeta, i kršenje prava podnosioca po članu 5 Konvencije (stavovi 8.4 i 8.5).

Takođe, u predmetu F protiv Austrije, Komitet za prava osoba sa invaliditetom je naveo da nepostavljanje audio sistema od strane države prilikom proširenja tramvajske mreže, rezultira uskraćivanjem pristupa informacijama i komunikacionim tehnologijama kao i objektima i uslugama otvorenim za javnost osobama sa senzornim invaliditetom, što predstavlja kršenje članova 5 i 9 Konvencije (stav 8.7).

U jednom predmetu pred nadležnim tijelom za ravnopravnost na Kipru, podnosilac sa oštećenim vidom polagao je ispit za čin administrativnog službenika. Zatražio je dodatno vrijeme za završetak testa i odobreno mu je dodatnih 30 minuta; međutim, to vrijeme je potom oduzeto od vremena predviđenog za pauzu svim kandidatima koji su polagali ispit. Tijelo za ravnopravnost je u svom mišljenju zaključilo da ne postoji standardizovana procedura koja bi omogućila procjenu kada i u kojoj mjeri treba primijeniti razumno prilagođavanje. Takođe, nadležno tijelo je utvrdilo da u konkretnom slučaju razumno prilagođavanje nije dovoljno obezbijeđeno kako bi podnosilac konkurisao na ravnopravnoj osnovi sa drugima, čime je naglašeno shvatanje da nejednakosti u ovom smislu treba tretirati različito, odnosno povoljnije (*Equality Body Cyprus*, Ref. A.K.I. 37/2008, od 8. oktobra 2008).

Bez obzira na definiciju obaveze, ona podrazumijeva davanje prednosti u razmatranju prilika za osobe sa invaliditetom na individualnoj osnovi i obuhvata različite načine na koje se to može osigurati.

¹⁸ Napomena za crnogorsko izdanje: Auslan je znakovni jezik u Australiji.

Razumno prilagođavanje u oblasti zapošljavanja i radnih odnosa relevantno je za tri faze procesa: proces prijave za određeni posao ili obuku; proces obavljanja posla, uključujući radni prostor; i uživanje beneficija i privilegija koje proizilaze iz zaposlenja.

U presudi u predmetu *Boutheiller*, Sud u Francuskoj utvrdio je kršenje obaveze razumnog prilagođavanja osobe sa invaliditetom od strane Ministarstva obrazovanja. Podnosilac, osoba u kolicima, podnio je tužbu protiv pomenutog Ministarstva jer nije raspoređen na odgovarajuće radno mjesto, sa obrazloženjem da se nalazi u zgradi nepristupačnoj osobama u kolicima. Podnosiocu je ponuđen posao u drugom odjelu koji je bio pristupačan osobama u kolicima. Država je svoje rješenje opravdala tvrdnjom da nije u javnom interesu ulagati sredstva u renoviranje prostora da bi se ispunila obaveza razumnog prilagođavanja osobama sa invaliditetom. Sud je naveo da se obaveza ne može smanjivati isključivo na osnovu stava uprave, i obrazložena kao što je „interes javne službe“, i utvrdio kršenje obaveze (*Rouen Administrative Court, Boutheiller v. Ministère de l'éducation*, Presuda br. 0500526-3, od 24. juna 2008).

Obavezu razumnog prilagođavanja treba posmatrati kao element principa nediskriminacije, ali različit od mjera afirmativne akcije. Postavlja se logično pitanje: ako se razumno prilagođavanje posmatra kao dio okvira antidiskriminacije, da li ono podrazumijeva samo negativnu obavezu, tj. neopravdano neobezbjedjivanje razumnog prilagođavanja koje se smatra diskriminacijom, ili i pozitivnu obavezu, tj. pravo na prilagođavanje? Član 5 Direktive 2000/78/EC, dalje objašnjen u tekstu, predviđa da obaveza razumnog prilagođavanja stvara pozitivnu obavezu, i iako ne uključuje izričito odredbu da se neopravdano neobezbjedjivanje razumnog prilagođavanja smatra diskriminacijom. Ovaj pristup primjenjuje se u zakonodavstvu gotovo svih država članica EU, osim nekih koje su se odlučile za definisanje samo negativne obaveze, poput Švedske, Belgije, Austrije i Luksemburga.

Kao što je ranije objašnjeno, osobe sa invaliditetom koje su sposobne i kvalifikovane za obavljanje određenih poslova su one koje mogu imati koristi od razumnog prilagođavanja. Određivanje ovog kriterijuma podrazumijeva dvostruki pristup: prvo, utvrđivanje osnovnih elemenata radnog mjesta/posla (od slučaja do slučaja) i procjena da li je osoba sa invaliditetom kvalifikovana da obavlja posao uz razumno prilagođavanje, i drugo, precizno određenje oblika i stepena razumnog prilagođavanja.

Na osnovu komparativnih razmatranja, kako bi se odredilo da li postoji razumno prilagođavanje, može se primijeniti test u dvije faze: prvo, utvrditi da li je prilagođavanje prikladno/razumno, tj. da li je moguće, da li odgovara potrebama pogođene osobe (da li osoba sa invaliditetom može obavljati posao redovno?) i da li je neophodno; i drugo, da li će prilagođavanje predstavljati nesrazmjerni teret za poslodavca. Test je predstavljen u Memorandumu o objašnjenju Act-a o jednakom tretmanu na osnovu invaliditeta i hroničnih bolesti u Holandiji. Konkretno, razumno prilagođavanje se posmatra odvojeno od pitanja nesrazmjernog tereta, budući da je fokus na mogućnosti osiguranja jednakih prilika za osobe sa invaliditetom, a ne na troškovima.

S druge strane, kada se govori o „nesrazmjernom teretu“, treba imati na umu da se opravdanost obaveze razumnog prilagođavanja ne zasniva na ekonomskoj produktivnosti poslodavca, već na jednakosti prilika za osobe sa invaliditetom. Različita zakonodavstva propisuju različite elemente koji se primjenjuju za procjenu da li su troškovi prilagođavanja proporcionalni ili ne.

Sljedeći elementi su zajednički za većinu zakonodavstava:

- Priroda i trošak prilagođavanja;
- Ukupni finansijski troškovi, uključujući benefite od prilagođavanja, na primjer u Bugarskoj, Kipru, Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Irskoj, Malti, Španiji i UK;
- Ukupni finansijski resursi pogođenog pravnog subjekta, na primjer u Austriji, Finskoj, Irskoj, Malti, Slovačkoj i UK;
- Tip djelatnosti pravnog subjekta, uključujući strukturu i tip radne snage.

Takođe se pridaje pažnja činjenici da razumno prilagođavanje može donijeti jednu vrstu spoljne koristi, na primjer povećan pristup robama i uslugama za potrošače sa invaliditetom. Konačno, treba imati u vidu da svi poslodavci ne mogu biti tretirani identično, jer se veći kriterijumi primjenjuju na veće pravne subjekte u odnosu na osobe sa invaliditetom (Opšta preporuka od 03.12.2021). Javni sektor treba da bude model koji će slijediti privatni sektor, ali i izvor finansijske i druge pomoći za obezbjeđivanje razumnog prilagođavanja osobama sa invaliditetom. Opcije za finansijsku pomoć i druge vidove podrške u cilju obezbjeđivanja razumnog prilagođavanja osobama sa invaliditetom navedene su kao kriterijumi, na primjer, u Austriji, Kipru, Finskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Irskoj, Malti, Holandiji, Portugalu, Španiji, Slovačkoj i Ujedinjenom Kraljevstvu.

Međutim, zanimljiva je činjenica da različiti zakoni propisuju različite nivoe razumnog prilagođavanja, kao i različite stepene pomoći i podrške koje obezbjeđuje država. Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP), zaštita osoba sa invaliditetom uključuje obavezu država da obezbijede „razumno prilagođavanje“ kako bi osobama sa invaliditetom omogućile da u potpunosti ostvare svoja prava, a propuštanje da se to učini predstavlja oblik diskriminacije (*Çam v. Turkey*, paragrafi 65–67; *Enver Şahin v. Turkey*, paragraf 60; *G.L. v. Italy*, paragraf 62).

Sud je smatrao da „razumno prilagođavanje“ može imati različite oblike – fizičke ili nefizičke, obrazovne ili organizacione – u pogledu arhitektonske pristupačnosti školskih objekata, obuke nastavnika, prilagođavanja nastavnih planova ili obezbjeđivanja odgovarajućih sadržaja. Međutim, definisanje tih mjera u načelu spada u nadležnost nacionalnih vlasti, a ne Suda.

Slučaj *Çam v. Turkey* odnosi se na odbijanje da se podnositeljki predstavke – djevojci oštećenog vida – dozvoli upis na Tursku nacionalnu muzičku akademiju. Iako je gospođa Çam pokazala odgovarajuće muzičke sposobnosti za sviranje turske flaute (saz) i položila prijemni ispit, dekanat ju je odbio jer nastava nije bila prilagođena osobama oštećenog vida i zahtijevao je ljekarsko uvjerenje da može da pohađa nastavu. Evropski sud za ljudska prava je utvrdio da je odbijanje upisa zasnovano isključivo na činjenici da je podnositeljka slijepa, te da domaće vlasti nijesu uopšte razmatrale mogućnost razumnog prilagođavanja koje bi joj omogućilo da se obrazuje u toj ustanovi. Imajući to u vidu, Sud je zaključio da je podnositeljki uskraćena mogućnost da studira na Muzičkoj akademiji isključivo zbog njenog oštećenja vida i to bez objektivnog i razumnog opravdanja. Stoga je Sud utvrdio da je došlo do kršenja člana 14 Konvencije u vezi sa članom 2 Protokola br. 1 (paragraf 69).

7. Segregacija

Segregacija podrazumijeva sistemski oblik diskriminacije koji pogađa društvo u cjelini, zbog čega se borba protiv segregacije smatra pitanjem od opšteg interesa. Ipak, ne postoji jedinstven pristup u pogledu toga da li segregacija može biti smatrana direktnom diskriminacijom, indirektnom diskriminacijom, ili *sui generis* formom diskriminacije.

U okviru svojih kompetencija zasnovanih na jedinstvenom konceptu diskriminacije, ESLJP se rukovodi određenjem segregacije koje je razvila *Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI)*. U svojoj Opštoj preporuci br. 7, ECRI definiše segregaciju kao „čin kojim fizičko ili pravno lice odvaja druge osobe na osnovu rase, boje kože, jezika, religije, nacionalnosti ili nacionalne/etničke pripadnosti bez objektivnog i opravdanog razloga, u skladu sa predloženom definicijom diskriminacije“. Glavni elementi definicije su: prvo, fizičko odvajanje pojedinca ili grupe pojedinaca; drugo, odvajanje se vrši od drugih pojedinaca/grupa u uporedivim situacijama; i treće, odvajanje se vrši bez njihovog informisanog pristanka/zahtjeva i bez postojanja zakonskog osnova. Na primjer: odvajanje romske od neromske djece u školi, posebni odjeljci u kafiću za goste drugačije etničke pripadnosti, neobezbjedjivanje uključivanja osobe sa blagim mentalnim invaliditetom u obrazovni proces, prisilna koncentracija stanovništva iz određene etničke ili vjerske zajednice u jednom dijelu naselja, itd.

Prvi element segregacije je fizičko odvajanje. Takođe, on proizilazi iz etimološkog značenja riječi „segregacija“, od latinskih izraza „se“ (odvojeno) i „greg“ (od stada), stvarajući glagol koji znači odvajanje, razdvajanje ili segregaciju (lat. segregare). Dakle, glavni element segregacije je fizičko odvajanje osoba. Na primjer, odvajanje po osnovu pola ne mora nužno predstavljati diskriminaciju (segregaciju), pod uslovom da članovi oba pola dobijaju iste usluge ili ist kvalitet usluge, i da postoji objektivno i legitimno opravdanje za odvajanje. Ipak, u slučajevima kada postoji dupliciranje, a članovi grupa ne dobijaju iste usluge ili ist kvalitet konkretne usluge i kada ne postoji objektivno opravdanje, tada je riječ o segregaciji.

U predmetu *Oršuš and Others v. Croatia*, ESLJP je utvrdio da privremeno smještanje djece u posebnu učionicu na osnovu nedostatka odgovarajućeg znanja jezika nije, samo po sebi, automatski kršenje člana 14 Konvencije. Važno je da je Sud naglasio da kada takva mjera disproportionalno ili isključivo pogađa članove određene etničke grupe, moraju biti obezbijeđene odgovarajuće zaštitne mjere. Sud je dodatno istakao da jezičke poteškoće nisu adekvatno riješene samim smještanjem podnosilaca zahtjeva u učionicu rezervisanu za Rome.

Uzimajući u obzir značaj zabrane rasne diskriminacije, čak i uz stvarni pristanak osoba na koje se mjera odnosi, ESLJP je zaključio da se odricanje od prava da se ne bude izložen rasnoj diskriminaciji ne može prihvatiti, jer se ne radi samo o ličnom pravu od kog se može odustati, već i o nečemu što bi bilo u suprotnosti sa važnim javnim interesom (*D.H. and Others v. Czech Republic*, predstavka br. 57325/00, presuda od 13. novembra 2007, paragrafi 202-204).

8. Viktimizacija

Viktimizacija se takođe smatra jednim od oblika diskriminacije i odnosi se na osobe koje prijavljuju diskriminaciju i podnose žalbe zbog diskriminacije, kao i na one koji su svjedoci slučajeva diskriminacije. Viktimizacija može biti i oblik odmazde koju organizacija, uključujući poslodavce i javne institucije, ili pojedinac, preduzimaju protiv osobe koja nastoji ostvariti pravo na jednako tretiranje. Čest primjer postoji kada zaposleni prijavi nejednak tretman, a reakcija poslodavca bude otkaz ili odbijanje unapređenja. Direktive EU o antidiskriminaciji definišu viktimizaciju kao jednu od nezakonitih formi diskriminacije, a države članice su obavezne da obezbijede zaštitu od viktimizacije u svojim nacionalnim pravnim sistemima.

Na primjer, stjuardesa u jednoj avio-kompaniji prijavila je rukovodstvu da je diskriminisana na osnovu rase. Kompanija je pregledala žalbu, ali nije obavijestila stjuardesu o ishodu postupka. Odbijanje stjuardese da učestvuje u „medijaciji“ sa diskriminatorom interpretirano je od strane rukovodstva kao odbijanje saradnje, što je samo po sebi smatrano razlogom da joj se ne obnovi radni ugovor. Ovo je bio jasan slučaj diskriminacije za Holandsku komisiju za antidiskriminaciju. U sudskom postupku kojim je osporavan otkaz, sudija je presudio protiv avio-kompanije i odlučio da žalbe zbog diskriminacije treba rješavati blagovremeno i transparentno, te da tužilac uvijek treba biti obaviješten o toku postupka, na primjer, o disciplinskom postupku protiv počinioca. Komisija za antidiskriminaciju i sudija zaključili su da poslodavac nije uspostavio transparentne procedure za postupanje po žalbama zbog diskriminacije. Komisija je utvrdila povredu Zakona o jednakom tretmanu, dok je osnovni sud pozvao na opštu odredbu iz Građanskog zakonika, što znači da poslodavac treba da obezbijedi sigurne uslove rada, uključujući radne odnose bez diskriminacije i postojanje transparentnih procedura za podnošenje žalbi (ETC Mišljenje 2010-52, 29.03.2010, Okružni sud Haarlem, presuda 27.04.2010).

9. Višestruka i interseksijska diskriminacija

Pojedinci često posjeduju više zaštićenih ličnih svojstava, te se lako može pretpostaviti da nejednak tretman može nastupiti po više osnova istovremeno. Na primjer, stariji radnik sa problemima sa kičmom suočava se sa poteškoćama u pronalaženju stalnog zaposlenja zbog kombinacije starosne dobi i zdravstvenog stanja, ili osoba sa invaliditetom iz određene etničke zajednice može biti uskraćena za kulturne i jezičke potrebe kada se pruža pomoć u vezi sa invaliditetom. Takođe, žene se smatraju jednom od najranjivijih grupa, posebno kada su njihovi pol ili rod povezani sa godinama, religijom, rasom itd. Takvi slučajevi se smatraju primjerima višestruke diskriminacije, tj. diskriminacije po više osnova, što ne čini samo zbir dva osnova diskriminacije, već i različit ishod iz kvantitativne perspektive, tj. sinergijski ishod. S obzirom na sinergijsku prirodu višestruke diskriminacije, kreiranje određenih politika i pravnih rješenja za ovaj fenomen može biti izazovno.

Govoreći o višestrukoj diskriminaciji, treba napomenuti da postoje dva njena odvojena tipa. Prvi tip je tzv. kumulativna ili kombinovana diskriminacija i postoji u slučajevima kada se diskriminacijske osnove preklapaju. Na primjer, jedna osoba ne smije ući u restoran jer je Rom i koristi invalidska kolica – u ovom slučaju diskriminacijske osnove su etnička pripadnost i invaliditet. Drugi tip je tzv. interseksijska diskriminacija, koja nastaje kada postoji jedinstvena kombinacija diskriminacijskih osnova i podrazumijeva presjek različitih osnova diskriminacije koje su prepoznate antidiskrimina-

cionim zakonodavstvom. Na primjer, u slučaju kada žene islamske religijske pripadnosti ne moraju biti diskriminirane samo zbog pola ili samo zbog religije, već zbog predrasuda koje pogađaju žene islamske vjeroispovijesti.

Uprkos poznatim slučajevima višestruke diskriminacije, antidiskriminaciono zakonodavstvo ne rješava ovaj problem, jer je zakonodavstvo dominantno kreirano na način da "vidi" diskriminaciju samo kao pojedinačan problem odnosno problem jednog osnova diskriminacije. Paradoksalno, što se osoba više razlikuje od „normalne slike“, veća je vjerovatnoća da postane žrtva višestruke diskriminacije, a istovremeno je manje vjerovatno da će joj biti pružena adekvatna zaštita od ove vrste diskriminacije.

U predmetu *N.B. v. Slovakia*, koji se tiče prisilne sterilizacije romske žene u javnoj bolnici, podnositeljka je izričito tvrdila da je diskriminirana po više osnova (rasa/etnička pripadnost i pol). Sud je naveo da praksa sterilizacije žena, bez njihovog prethodnog informisanog pristanka, pogađa ranjive članice različitih etničkih grupa (paragraf 96). ESLJP je utvrdio kršenje članova 3 i 8 EKLJP-a, ali nije posebno razmatrao žalbu po članu 14.

S druge strane, u predmetu *S.A.S. v. France*, uvedena je zabrana potpunog prekrivanja lica na javnim mjestima odnosno nošenja burke. ESLJP je priznao da je zabrana imala specifične negativne efekte na situaciju muslimanskih žena koje su iz vjerskih razloga željele nositi burke, ali je smatrao da mjera ima objektivno i razumno opravdanje (paragraf 161), te nije utvrdio kršenje člana 14 u vezi sa članom 9.

U predmetu *Yocheva and Ganeva v. Bulgaria*, ESLJP je smatrao da je podnositeljka (samohrana majka) diskriminirana po osnovu pola i porodičnog statusa kada joj je vlast uskratila porodični dodatak (koji se obično dodjeljuje kada premine otac), jer njena djeca nijesu bila priznata od strane oca.

Nekoliko problema vezano je za višestruku diskriminaciju uključujući i sljedeće: razlike u ličnom i materijalnom obimu antidiskriminacionog zakonodavstva; razlike u pogledu izuzeća; poteškoće u pronalaženju uporednika u slučajevima indirektno diskriminacije po više osnova. Razlike u pogledu ličnog i materijalnog obuhvata zakonodavstva čini se ključnim problemom, jer različita zakonodavstva pružaju zaštitu po različitim osnovama diskriminacije, obično kroz iscrpne liste osnova, a zaštita se često nudi samo u određenim oblastima (npr. zapošljavanje, radni odnosi, ali ne i pristup robama i uslugama).

Zbog toga, uprkos brojnim slučajevima višestruke diskriminacije, zakonodavstvo se često primjenjuje samo na jedan dio takvog slučaja, bez obzira da li se odnosi na jednu osnovu ili oblast zaštite, ili na obje. Ovo dodatno komplikuje činjenica da različite države primjenjuju različite mehanizme zaštite za svaku osnovu, umjesto da na nivou države postoji jedinstveno tijelo. Kompetencija za rješavanje slučajeva višestruke diskriminacije ozbiljno je dovedena u pitanje, posebno kada jedna od osnova nije zaštićena. Zbog toga različite države imaju namjeru da objedine različita tijela, tj. da grupišu svoje kompetencije u jedno tijelo sa širokim nadležnostima.

Razlike u vezi sa izuzećem po različitim osnovama predstavlja dodatni ozbiljan problem. Na primjer, u slučaju starijeg radnika sa problemom kičme koji se žali na višestruku diskriminaciju, postavlja se pitanje da li slučaj potpada pod opšti izuzetak (predviđen na osnovu starosne dobi) ili pod usko definisan izuzetak (na osnovu zdravstvenog stanja ili invaliditeta). U slučajevima kumulativne višestruke diskriminacije, ovo se može riješiti posebnom procjenom oba aspekta ili posebno kao diskriminacija po osnovu invaliditeta/ zdravstvenog stanja i starosti. Ipak, poteškoće nastaju u slučaju intersekcijske višestruke diskriminacije, kada diskriminacija proizilazi iz kombinacije više osnova. Konačno, problem predstavlja i teškoća u pronalaženju uporednika u slučajevima indirektna diskriminacije po više osnova, kao i u prezentaciji *prima facie* slučaja zbog nedostatka dostupnih nacionalnih statistika o kombinovanim i specifičnim grupama uporednika.

Pravni teoretičari smatraju da se višestruka diskriminacija može rješavati samo kroz razvoj harmonizovanog modela antidiskriminacionog zakonodavstva, sa istim obuhvatom zaštite i sličnim izuzecima za sve osnove, kao i fleksibilnošću u izboru uporednika. Takav pristup je trenutno primjetan u širokoj formulaciji odredbe o zaštiti od diskriminacije u EKLJP-u, tj. članu 14, koji podrazumijeva otvorenu listu osnova i opšti izuzetak. Prema članu 14, nije potrebno dokazivati da je različiti tretman zasnovan na jednom od predviđenih osnova, jer ESLJP samostalno razmatra slučaj bez ograničenja koje proizilazi iz izuzeća. Na osnovu prakse ESLJP-a, u predmetu *Thlimmenos v. Greece* jasno se vidi da nema potrebe redukovati složenost slučaja vezivanjem samo za jedan osnov koji je izričito naveden.

Prema Poposka i Chalovska-Dimovska (2023), intersekcionalnost kao koncept i teorijski okvir potiče iz aktivizma zagovornika rasne i društvene pravde, koji su učestvovali u pokretu za građanska prava 1950-ih i 1960-ih i kasnije, uključujući afroameričke feminističke aktivistkinje i akademske istraživačice kao što su Angela Davis, Patricia Hill Collins i bell hooks. Prema Sosi, razlike u stavovima i perspektivama između feminističkih pristupa u vezi sa neuključivanjem rase i drugih različitosti u kategoriju „žene“, izražene od strane afroameričkih žena i žena iz manjinskih etničkih grupa, bile su ključne za razvoj koncepta intersekcionalnosti.

Godine 1980, crnačka feministkinja i pravna stručnjakinja Kimberlé Crenshaw prvi put je upotrijebila termin „intersekcionalnost“ kako bi opisala dvostruku povezanost istovremenih rasnih i rodni predrasuda sa kojima se suočavaju afroameričke žene i da bi istakla, na osnovu specifičnih iskustava crnih žena, načine na koje se rasa i rod prepliću i proizvode kvalitativno različite oblike diskriminacije i ugnjetavanja.

Polazeći od navedene perspektive, sve veći broj istraživača unaprijedio je proučavanje diskriminacije kroz prizmu intersekcionalnosti i proširio njenu primjenu na širok spektar oblasti, uključujući javne usluge, zapošljavanje, stanovanje, obrazovanje, zdravstvo i socijalnu zaštitu, kao i pristup pravdi. Istovremeno, ova saznanja proširila su razumijevanje isključivanja u mnogim drugim oblastima, na osnovu različitih osnova, kao što su preklapanja starosti, invaliditeta, seksualne orijentacije, rodnog identiteta, etničke pripadnosti, imigrantskog, manjinskog ili indigenog statusa.

Prema tome, intersekcionalnost je istovremeno koncept i teorijski okvir koji olakšava razumijevanje načina na koje se društveni identiteti preklapaju i stvaraju složena iskustva diskriminacije i istovremenih oblika ugnjetavanja, odnosno ugnjetavanja zasnovanog na dvije ili više identitetskih karakteristika, tj. diskriminatornih osnova. Intersekcionalnost promovise ideju da se pojedinci i grupe suočavaju sa višestrukim oblicima diskriminacije i simultanim oblicima ugnjetavanja zasnovanih na dva ili više osnova, umjesto na jednom osnovu, iako većina zakonodavstava u praksi tretira ženske i

muške identitete pojedinačno (npr. samo kao muškarac ili žena, ali ne kao Rom muškarac ili Romkinja, ili muškarac sa invaliditetom ili žena sa invaliditetom itd.).

Prema Sosi, intersekcionalnost nije jednostavno sabiranje društvenih identiteta, na primjer, etničke pripadnosti uz pol ili rod, ili invaliditeta uz pol ili rod, već se zasniva na činjenici da su ti različiti osnovi međuzavisni i međusobno konstitutivni. Ona primjećuje da „kada diskriminacija uključuje više identitetskih karakteristika, ona je jedinstveno i sinergijski drugačija“.

Prema Kolinsu, intersekcionalna perspektiva dodatno ističe složenost strukturne dominacije i marginalizacije, prepoznajući individualnu poziciju kao rezultat više društvenih struktura. Drugim riječima, intersekcionalni pristup naglašava da te dvije ili više identitetskih karakteristika (npr. etnička pripadnost, rasa, rod, invaliditet, seksualna orijentacija, starost ili socioekonomski status) ne samo da se preklapaju na mikro nivou u iskustvu pojedinca, već takođe odražavaju „isprepletene sisteme privilegija i ugnjetavanja“ (kao što su seksizam, rasizam, ksenofobija, isključenje na osnovu porijekla, heteroseksizam, ableizam, homofobija i transfobija) na makro i strukturnom nivou.

Intersekcionalnost je istovremeno kontekstualna i relacijska, jer naglašava društveno-strukturnu prirodu diskriminacije i nejednakosti. Iz tih razloga, ona pomaže u razumijevanju složenih efekata različitih preklapajućih sistema moći – poput patrijarhata, rasizma, homofobije, ableizma i sličnih – kao i njihovog specifičnog uticaja na ranjive i marginalizovane grupe u društvu.

Čo, Crenshaw i McCall takođe ističu koncept „političke intersekcionalnosti“, koja je izraz dvostruke zabrinutosti za suprotstavljanje sistemskim silama koje značajno oblikuju životne šanse određenih grupa, posebno žena. Politička intersekcionalnost pruža primijenjenu dimenziju za razumijevanje manifestacije strukturne intersekcionalnosti, nudeći okvir za preispitivanje uspostavljenog sistema moći i time povezujući teoriju sa postojećim i novonastalim društvenim i političkim borbama.

U tom pravcu, autori smatraju da intersekcionalnost obuhvata tri različita tipa intervencija:

1. Primjenu intersekcionalnog okvira ili ispitivanje međusobnih dinamika;
2. Diskurzivne debate o opsegu i sadržaju intersekcionalnosti kao teorijske i metodološke paradigme;
3. Političke i društvene intervencije koje koriste intersekcionalnu prizmu.

Ovaj koncept omogućava sistemsko razumijevanje složenih oblika diskriminacije i pruža osnovu za adekvatnu pravnu, političku i društvenu reakciju.

Poglavlje III

Oblasti u kojima može doći do diskriminacije

1. Diskriminacija u obrazovanju

Evropski sud za ljudska prava naglasio je neophodnost da se u procesu zaštite prava Roma uzme u obzir njihov status, ponavljajući da, imajući u vidu njihovu istoriju, oni predstavljaju specifičan tip ugrožene i ranjive manjine (*D.H. and Others v. Czech Republic* [GC], 2007, § 182; *Oršuš and Others v. Croatia* [GC], 2010, § 147). Prilikom preduzimanja mjera za postizanje socijalne i obrazovne integracije Roma, države moraju obezbijediti da te mjere budu praćene garancijama koje će obezbijediti dovoljno uvažavanje njihovih posebnih potreba kao pripadnika ugrožene grupe (*D.H. and Others v. Czech Republic* [GC], 2007, §§ 205–207; *Oršuš and Others v. Croatia* [GC], 2010, §§ 180–182).

Sud je istakao značaj osnovnih principa univerzalnosti i nediskriminacije u ostvarivanju prava na obrazovanje, koji su sadržani u mnogim međunarodnim dokumentima. Takođe je naglasio da su ti međunarodni instrumenti prepoznali inkluzivno obrazovanje kao najprikladniji način za ostvarivanje pomenutih osnovnih principa, jer je takvo obrazovanje usmjereno na promovisanje jednakih šansi za sve, uključujući i osobe sa invaliditetom. Inkluzivno obrazovanje nesumnjivo predstavlja dio međunarodne odgovornosti država u ovoj oblasti (Enver Šahin protiv Turske, 2018, § 55; G.L. protiv Italije, 2020, § 53).

Obrazovanje je oblast u kojoj diskriminacija može da se javi na posebno ukorijenjen, značajan i dalekosežno negativan način u društvu. Pravo na obrazovanje je osnovno ljudsko pravo i sastavni dio svih ključnih međunarodnih konvencija i akata. Ono je neposredno povezano sa pravom na rad, jer su neobrazovani ljudi manje konkurentni na tržištu rada, što za posljedicu ima nepostojanje stvarne jednakosti.

Na međunarodnom nivou, pravo na obrazovanje je propisano članom 26. *Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima UN-a*, kao i članovima 13. i 14. *Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*. Obrazovanje mora biti dostupno svima, a svakom pojedincu treba omogućiti besplatno osnovno obrazovanje, kako bi se obezbijedio lični razvoj i dostojanstvo, kao i uključivanje na tržište rada.

Na evropskom nivou, pravo na obrazovanje je zagarantovano Protokolom br. 1 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, tj. članom 2, kao i članom 14. Evropske konvencije o

ljudskim pravima, koji zabranjuje diskriminaciju po svim osnovama. Evropski sud za ljudska prava u Strazburu ima značajnu ulogu u zaštiti od diskriminacije.

Unutar Evropske unije, pravo Zajednice i Sud EU oblikuju pravni okvir za zaštitu od diskriminacije uopšte, pa i u kontekstu obrazovanja.

Kao dio Međunarodne organizacije rada (MOR), pravo na obrazovanje je definisano u kontekstu profesionalnog razvoja i napredovanja, što znači da postoji njegova direktna povezanost sa radnim odnosima. O pravu na obrazovanju u okviru MOR-a ne može se govoriti bez razmatranja njegove povezanosti sa radnim odnosima i zapošljavanjem. Ovaj sistem se zasniva na aktivnostima koje obezbjeđuju pristup stručnim obukama i obrazovanju.

Koncept postojanja obrazovnog sistema, iako se odnosi na ljudski razvoj, duhovno obrazovanje i intelektualni napredak, ima svoju praktičnu primjenu u tržišnom društvu, koja se uglavnom materijalizuje kroz uključivanje ljudi na tržište rada. To bi bila centralna karakteristika primijenjenog obrazovanja.

Uz Direktivu o jednakosti u zapošljavanju 2000. godine, istovremeno je usvojena i Direktiva o rasnoj jednakosti, koja podrazumijeva sistem socijalne i zdravstvene zaštite, kao i zabranu diskriminacije u pristupu robi i uslugama. Sistem Zajednice predviđa da je zaštita od diskriminacije u oblasti obrazovanja obezbijedena indirektno, kroz aspekt slobode kretanja ljudi (migracije), u skladu sa članom 12. Uredbe 1612/68, koji se posebno odnosi na djece radnika i na njihovo pravo na obrazovanje.

Međutim, pravo na obrazovanje i njegova zaštita od diskriminacije, posmatrani kao ljudsko pravo, najčešće se štite kroz sistem Evropskog suda za ljudska prava, i to u odnosu na član 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima i član 2. Protokola br. 1. Jedan od slučajeva u kojem je utvrđena diskriminacija u vezi sa članom 2. Protokola br. 1 i članom 14. Konvencije, jeste predmet *Cejda Evrim Cam v. Turkey* iz 2008. godine. Sud je u februaru 2016. godine potvrdio da je Turska prekršila Konvenciju i Protokol br. 1 zbog diskriminacije u oblasti obrazovanja. Slučaj se odnosi na slijepu osobu kojoj nije bio omogućen upis na Muzičku akademiju zbog senzornog invaliditeta, iako je uspješno položila prijemni ispit.

Još jedan sličan slučaj u kojem je utvrđeno kršenje člana 2. Protokola br. 1 jeste *Timisev* protiv Rusije, gdje je Sud utvrdio da je Rusija povrijedila pravo na obrazovanje čečenskom djetetu zato što njegov otac nije imao prijavljen boravak.

U predmetu *Sampanis and Others v. Greece*, utvrđeno je da je došlo do diskriminacije po osnovu rase, u kontekstu prava na obrazovanje, jer su diskriminisana djeca bila romske etnokulturne pripadnosti.

Sličan slučaj zabilježen je i u Hrvatskoj, gdje je u predmetu *Oršuš and Others v. Croatia*, Sud utvrdio diskriminaciju u obrazovanju zbog toga što su romska djeca bila raspoređena u posebna odjeljenja.

Još jedan slučaj segregacije u obrazovanju, koji je ocijenjen kao oblik diskriminacije, jeste predmet *Lavida and Others v. Greece*, u kojem država nije preduzela mjere za suzbijanje segregacije romske djece u obrazovanju.

Pravo na obrazovanje i jednakost najviše su ugroženi kod onih grupa građana koje se, iz različitih razloga, smatraju marginalizovanim, kao što su osobe sa invaliditetom, Romi ili pripadnici drugih etničkih grupa.

Zaštita od diskriminacije u obrazovanju treba se posmatrati u kontekstu načela jednakih prilika za sve građane društva i kao dio šireg sistema prava na rad i ostvarivanja jednakosti.

2. Razotkrivanje diskriminacije: Položaj Roma u obrazovanju

U savremenom društvu, različitosti bi trebalo da budu slavljene i prihvaćene, ali određene marginalizovane zajednice i dalje se suočavaju sa diskriminacijom koja im otežava pristup obrazovanju. Romi, etnička manjina rasprostranjena širom Evrope i drugih kontinenata, trpe istorijski ukorijenjene predrasude i sistemsku diskriminaciju. Imajući u vidu navedeno, želimo da ispitamo nejednakosti s kojima se Romi suočavaju u obrazovanju, istražimo uzroke tih problema, ukažemo na primjere diskriminacije i predložimo moguća rješenja, kako bi se stvorilo inkluzivnije i pravednije društvo.

Romi predstavljaju jednu od najstarijih i najmarginalizovanijih etničkih grupa u Evropi, sa bogatim kulturnim nasljeđem koje traje vijekovima. Uprkos njihovom značajnom prisustvu u brojnim evropskim zemljama, Romi su već dugo meta diskriminacije i društvene isključenosti. Diskriminacija s kojom se suočavaju je višedimenzionalna i utiče na različite aspekte njihovog života, a posebno na obrazovanje.

Obrazovanje predstavlja ključnu osnovu za lični razvoj, društvenu integraciju i ekonomsku stabilnost. Međutim, romska djeca se suočavaju s brojnim preprekama u pokušaju da ostvare pravo na kvalitetno obrazovanje. Jedan od najvećih problema jeste postojanje segregacije u školama, gdje se romska djeca sistemski izdvajaju u obrazovne programe nižeg kvaliteta, što predstavlja oblik institucionalne diskriminacije. Takva segregacija podstiče stigmatizaciju, ograničava obrazovne mogućnosti i učvršćuje negativne stereotipe.

Pored toga, romska djeca često doživljavaju vršnjačko nasilje i isključenost u redovnim školama, što dodatno ometa njihov napredak u obrazovanju. Predrasude koje imaju i nastavnici i vršnjaci mogu stvoriti neprijateljsku atmosferu, što dovodi do smanjenja samopouzdanja i motivacije za školovanjem.

Diskriminacija u obrazovanju ima direktan uticaj na pristup tržištu rada, koje predstavlja još jednu oblast u kojoj se Romi suočavaju sa široko rasprostranjenom diskriminacijom. Diskriminatorne prakse prisutne su na više nivoa, počev od samog procesa zapošljavanja. Romi se često suočavaju sa predrasudama prilikom razgovora za posao, što dovodi do smanjenih šansi za zaposlenje, bez obzira na njihove kvalifikacije i vještine.

Za one koji ipak uspiju da pronađu zaposlenje, diskriminacija na radnom mjestu i dalje predstavlja značajan problem. Veća je vjerovatnoća da će im biti ponuđene niže plate, da će raditi u težim uslovima, te da će imati ograničene mogućnosti za profesionalno napredovanje. Diskriminacija na tržištu rada održava začarani krug siromaštva i marginalizacije, otežavajući Romima izlazak iz tog oblika ekonomske nejednakosti.

Istraživanje koje je 2020. godine sproveo *Evropski centar za prava Roma (ERRC)* u Slovačkoj, pokazalo je da je 43% romske djece bilo smješteno u škole sa etničkom segregacijom, u poređenju sa samo 4% neromske djece. Ova drastična razlika jasno ukazuje na duboko ukorijenjenu institucionalnu diskriminaciju unutar obrazovnog sistema.

Jedno istraživanje u Rumuniji otkrilo je da su Romi imali tri puta manje šanse za zaposlenje u poređenju sa neromima, čak i kada su imali slične kvalifikacije i radno iskustvo. Ovaj podatak snažno ukazuje na postojanje otvorenih predrasuda i diskriminacije na tržištu rada.

Borba protiv diskriminacije Roma zahtijeva složen i koordinisan pristup – na društvenom, institucionalnom i individualnom nivou.

U tom smislu, Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije, poziva države članice Savjeta Evrope da uključe rasnu segregaciju među oblike diskriminacije koji su zabranjeni nacionalnim zakonodavstvom, posebno u kontekstu školske segregacije romske djece – primjer su Kipar, Češka, Danska, Estonija, Latvija, Litvanija, Sjeverna Makedonija, Poljska, Portugal, Rumunija, Španija i Ukrajina.

Slična preporuka, koja se odnosi na segregaciju drugih manjina u obrazovanju ili stanovanju, ali koja je jednako relevantna, data je i u vezi sa: Andorom, Austrijom, Belgijom, Gruzijom, Irskom, Maltom, Nizozemskom, Norveškom, San Marinom i Švedskom.

3. Diskriminacija u pristupu robi i uslugama

Pravo na zaštitu od diskriminacije u vezi s pristupom robi i uslugama uključuje, između ostalog, i pravo na jednak pristup stanovanju i smještaju.¹⁹ U okviru Evropske unije, ova zaštita prvenstveno proizilazi iz *Direktive o rasnoj ravnopravnosti* i *Direktive o rodnoj ravnopravnosti*.

Ova vrsta diskriminacije se generalno odnosi na onemogućavanje pristupa građana robi, uslugama i tržištu, kao i stanovanju, pod jednakim uslovima kao i drugi građani. To obuhvata robu i usluge koje su javno dostupne u pravnom i ekonomskom prometu, bez obzira na identitet osobe- bilo da se radi o javnom ili privatnom sektoru, uključujući i organe državne vlasti. Ova zaštita ne obuhvata pristup privatnim i porodičnim robama i uslugama, kao ni transakcije u tom kontekstu.

U okviru pravnog sistema Evropske unije, zaštita od diskriminacije u pristupu robi i uslugama ne uključuje oblast medija i oglašavanja.

Pravo na pristup robi i uslugama predstavlja jedno od osnovnih prava koje omogućava pojedincu da ostvaruje svoje pravo na učešće u društvenim aktivnostima, posebno u pogledu pristupa javnim uslugama koje pružaju državni organi. Time se omogućava slobodan ulazak na tržište i ostvarivanje prava pred organima državne vlasti.

¹⁹ Napomena za crnogorsko izdanje: Kada govorimo o pravu na jednak pristup stanovanju i smještaju, bitno je pomenuti i *Preporuku Savjeta Evrope Rec(2005)4* koja se odnosi na unapređenje stambenih uslova za Rome i Putnike. Dokument poziva države članice da razviju sveobuhvatne politike stanovanja zasnovane na principima nediskriminacije, socijalne uključenosti i poštovanja načina života ovih zajednica. Naglašava se potreba obezbjeđivanja adekvatnog i dostupnog mjesta stanovanja, sa pristupom osnovnoj infrastrukturi i komunalnim uslugama, kao i usvajanje odgovarajućeg zakonodavnog okvira i mehanizama praćenja kako bi se spriječila isključenost i poboljšao kvalitet života Roma i Putnika.

Takođe, važno je pomenuti i *Preporuku Savjeta Evrope Rec(2024)1* koja se bavi unapređenjem jednakosti i zaštite žena i djevojaka iz zajednica Roma i Putnika. Dokument ukazuje na višestruku i strukturalnu diskriminaciju kojoj su ove grupe izložene, posebno u oblastima obrazovanja, zdravstva, stanovanja, zapošljavanja i pristupa pravdi. Državama članicama preporučuje se sveobuhvatan pristup zasnovan na rodnoj ravnopravnosti, uklanjanju diskriminacije, osnaživanju žena i djevojaka, te jačanju institucionalne saradnje, prikupljanja podataka i monitoringa kako bi se unaprijedila njihova prava i socijalna uključenost.

U suštini, pojam „usluge“ odnosi se na više oblasti: 1. aktivnosti industrijskog karaktera; 2. aktivnosti trgovinskog karaktera; 3. zanatske aktivnosti; 4. profesionalne djelatnosti.

Pristup robi i uslugama podrazumijeva slobodu pristupa sve dok je riječ o pružanju usluga za novčanu nadoknadu.

Prema praksi Suda EU, pravo na pristup robi i uslugama podrazumijeva i pristup kafićima (slučaj jednakog tretmana od strane mađarskih vlasti, predmet br. 72), restoranima, prodavnicama (Vrhovni sud Švedske, *Escape Bar and Restaurant v. Ombudsman against Ethnic Discrimination*, T-2224-07), kao i zdravstvenim sistemima, posebno kada je riječ o privatnim zdravstvenim ustanovama. U tom kontekstu, Sud EU smatra da usluge treba da budu dio slobodnog tržišta, kako bi se omogućilo nadoknađivanje troškova participacije ili plaćanja za medicinske usluge, što je detaljno obrađeno u više presuda u predmetima kao što su: *Kohll v. Union des Caisses de Maladie*, predmet C-158/96, [1998] ECR I-1931; *Peerbooms v. Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen*, predmet C-157/99, [2001] ECR I-5473; *Müller Fauré v. Onderlinge Waarborgmaatschappij*, predmet C-385/99, [2003] ECR I-4509.

Kada je riječ o stanovanju, zaštita od diskriminacije obuhvata pravo na dom, tj. na adekvatan smještaj, kao i uključivanje infrastrukturnih elemenata u stanovanje koje treba da obezbijedi država. Takođe podrazumijeva raspolaganje vlastitim domom ili pravo svojine.

Može se zaključiti da oblast pristupa robi i uslugama, uključujući i stanovanje, postaje sve aktuelnija s normativnog aspekta i dotiče novu generaciju prava koja se štite od diskriminacije. Ova pitanja su, za sada, u dovoljnoj mjeri zastupljena u praksi Suda EU, dok su nešto rijeđe predmet razmatranja Evropskog suda za ljudska prava, i to najčešće u odnosu na član 8 Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP).

4. Diskriminacija u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite

Sistem socijalne zaštite jedne države, koji obuhvata socijalnu i zdravstvenu zaštitu, predstavlja temeljni stub svakog društva i države.²⁰ Njegova svrha jeste da ukloni neravnoteže koje proizlaze iz nejednake preraspodjele materijalnih dobara unutar ekonomskog sistema države, kao i da obezbijedi zaštitu zdravlja stanovništva, što predstavlja jedno od osnovnih ljudskih prava.

Socijalna zaštita obuhvata niz mjera koje preduzimaju državne institucije s ciljem pružanja pomoći određenim grupama građana koji se nalaze u stanju potrebe. Ta potreba se uglavnom odnosi na materijalna sredstva, zbog čega socijalni sistem obezbjeđuje fondove preko kojih se raspodjeljuju novčane naknade osobama izloženim socijalnom riziku.

Zdravstvena zaštita obuhvata brigu o zdravlju građana, kao i osoba koje su u riziku od narušenog zdravlja (bolest, invaliditet, starost, povrede na radu i profesionalne bolesti, ali i nezaposlenost u

20 Napomena za crnogorsko izdanje: *Preporuka Savjeta Evrope Rec(2006)10* poziva države članice da poboljšaju pristup zdravstvenoj zaštiti za zajednice Roma i Putnika. Dokument naglašava da ove zajednice često žive u marginalizovanim uslovima i imaju lošiji zdravstveni status zbog neadekvatnih uslova stanovanja i infrastrukture. Preporučuje se razvoj sveobuhvatnih politika koje obezbjeđuju poštovanje ljudskih prava, jednak pristup uslugama, uvžavanje kulturnih specifičnosti, uklanjanje diskriminacije i uključivanje zajednice u kreiranje i sprovođenje zdravstvenih programa. Takođe, zahtijeva se da države omoguće fizički i geografski pristupačnu zdravstvenu zaštitu, predvide obuke, sredstva i monitoring te podstiču intersektorski pristup koji povezuje zdravstvo sa stambenim, obrazovnim i socijalnim politikama.

kontekstu zdravstvene zaštite). Ona se odnosi na zdravstvene mjere koje se sprovode s ciljem prevencije i tretmana zdravstvenih problema i rizika. Zdravstveni sistem može biti javni, privatni ili kombinovani, tj. organizovan kroz različite tipove medicinskih ustanova.

Diskriminacija u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite predstavlja ozbiljan društveni rizik koji negativno utiče kako na pojedinca, tako i na društvo u cjelini. Socijalna i zdravstvena zaštita smatraju se ključnim stubovima očuvanja društvenog mira, kao i osnovnim faktorima globalnog mira i razvoja. Ovaj sistem, zajedno sa sistemom radnog prava, ima izuzetan značaj za održivi razvoj i uspostavljanje stvarne jednakosti, kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou.

U tom kontekstu, praksa pokazuje postojanje značajno odvojenih grupa ljudi koje su podložnije diskriminaciji u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite. Neki od uočenih problema odnose se na diskriminaciju romskih žena u pogledu korišćenja ginekoloških usluga. Nadalje, treba uzeti u obzir diskriminaciju određenih grupa osiguranika, kao što su osobe sa AIDS-om i HIV pozitivne osobe, u pogledu njihovog prava na zdravstvenu zaštitu i obima korišćenja zdravstvenih usluga pod jednakim uslovima kao i drugi građani. Takođe, postoji rodna diskriminacija prema muškarcima u vezi sa pravom da prate dijete do 3 godine starosti tokom bolničkog liječenja, jer iako zakon ne propisuje koji roditelj smije pratiti dijete, u mnogim slučajevima očevima nije dozvoljeno da budu uz dijete tokom hospitalizacije. To dalje ukazuje na rodnu diskriminaciju, jer takva praksa učvršćuje rodne stereotipe o majkama/ženama kao osobama koje pretežno brinu o djeci i starijim članovima porodice, i očevima/muškcima kao onima koji zarađuju za porodicu.

Ovo ukazuje na činjenicu da diskriminacija u oblasti zdravstvenih usluga i ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu postoji u praksi, iako zakonske odredbe izričito ne predviđaju diskriminaciju nijedne od navedenih grupa građana.

Zdravstveni i sistem socijalne zaštite zahtijevaju značajna ulaganja kako bi se osigurala njihova održivost u postojećem obliku, odnosno da obavljaju funkciju sanacije i rehabilitacije. Ovaj novi pristup usklađen je sa odlukom da se unaprijedi preventivna funkcija socijalnog sistema.

U posljednjim decenijama prevladava mišljenje da postojeći socijalni sistemi u Evropi i šire treba da prođu kroz transformaciju. Nije dovoljno samo rješavati posljedice, već se smatra da se one prvenstveno trebaju spriječiti. Ovo se smatra novom perspektivom koja bi bacila svjetlo na sistem socijalnog osiguranja iz perspektive socijalne prevencije. To bi takođe značilo različite izazove u vezi sa zaštitom od diskriminacije i primjenom principa jednakosti.

U tom pogledu, prema mišljenju stručnjaka za bezbjednost na radu i socijalnu sigurnost Međunarodne asocijacije za socijalnu sigurnost (ISSA), koja djeluje u okviru Međunarodne organizacije rada (MOR), pitanja prevencije postaće centralni izazov. Ovo je dodatno pojačano promjenama u preraspodjeli moći na međunarodnoj sceni, što će sigurno donijeti promjenu u stavovima prema socijalnom osiguranju i pojavi novih determinanti u socijalnoj politici.

Pitanje diskriminacije Roma u oblasti socijalne i zdravstvene zaštite može se definisati kao duboko ukorijenjeni problem nepravde.

Ograničen pristup zdravstvenoj zaštiti: Romi često nailaze na prepreke u dostupnosti zdravstvenih usluga, što dovodi do lošijih zdravstvenih ishoda. Diskriminacija od strane zdravstvenih radnika, jezičke barijere i nedostatak kulturne osjetljivosti dodatno pogoršavaju ovaj problem. Pored toga, diskriminatorni stavovi prema romskim pacijentima mogu dovesti do odloženog ili neadekvatnog tretmana, što produbljuje zdravstvene nejednakosti.

Takođe, romske žene suočavaju se sa značajno višim stopama smrtnosti majki u poređenju sa opštom populacijom. Diskriminacija i predrasude prema romskim ženama u zdravstvenim ustanovama doprinose neadekvatnoj prenatalnoj njezi i ograničenom pristupu uslugama za zdravlje majki, što vodi tragičnim posljedicama kako za majke, tako i za novorođenčad.

4.1. Međunarodni standardi

Postoji niz konvencija i preporuka u okviru *Međunarodne organizacije rada (MOR)* koje regulišu pitanja socijalne zaštite, zdravstvenog osiguranja i socijalnih programa. Osnovni okvirni akt sa minimalnim normama u oblasti socijalne sigurnosti je Konvencija br. 102 iz 1952. godine. Ona se takođe odnosi i na zaštitu zdravlja. Druga relevantna konvencija je Konvencija br. 168 o unapređenju zaposlenosti i zaštiti od nezaposlenosti, koja uključuje i socijalne beneficije. Ove dvije konvencije smatraju se osnovnim aktima koje MOR koristi za regulisanje pitanja socijalne sigurnosti (prvenstveno kroz finansijske benefite) i zaštite zdravlja.

Unutar Evropske unije, jedino *Direktiva o ravnopravnosti polova i socijalnoj sigurnosti* sadrži odredbe koje se odnose na jednakost u korišćenju sistema socijalne sigurnosti na osnovu pola, ali ne uključuje širok okvir zaštite od diskriminacije u vezi sa socijalnom zaštitom i pristupom zdravstvenoj zaštiti. Međutim, mnoga pitanja u ovoj oblasti ostaju nejasna, naročito u pogledu javne zdravstvene zaštite sa aspekta pružanja usluga, kao i tretmana od strane administrativnog i medicinskog osoblja.

DRUGI DIO

Zaštita od diskriminacije na međunarodnom i nacionalnom nivou

Poglavlje IV

Zaštita od diskriminacije u međunarodnom pravu

1. Zaštita od diskriminacije u sistemu Ujedinjenih nacija

Pitanje diskriminacije našlo se na agendi Ujedinjenih nacija tek nakon Drugog svjetskog rata. Prije tog perioda, Društvo naroda razmatralo je i regulisalo isključivo pitanja manjinskih prava putem posebnih manjinskih sporazuma, koji su bili sastavni dio mirovnih ugovora i odnosili se na zaštitu manjina. Usvajanjem *Deklaracije o međunarodnim ljudskim pravima*, koju je 1929. godine donio Institut za međunarodno pravo, postavljen je temelj za razmatranje i buduću zaštitu univerzalnih ljudskih prava.

Nakon usvajanja *Povelje Ujedinjenih nacija* u oktobru 1945. godine, pitanja nediskriminacije u ostvarivanju ljudskih prava prvi put su razmatrana kao dio sistema jednakosti. To se dogodilo iz više razloga. Poslije Drugog svjetskog rata stvoreni su uslovi za internacionalizaciju ljudskih prava, na što su snažno uticala tragična ratna iskustva i njihove posljedice. Ideja o rasnoj nadmoćnosti i početne nesuglasice među pobjedničkim državama dale su snažan podsticaj za izgradnju novog sistema zasnovanog na univerzalnim ljudskim pravima. Ovaj sistem se temelji na principima međusobnog poštovanja, razumijevanja i tolerancije, a njegova realizacija podrazumijeva dosljedno poštovanje načela nediskriminacije u svim oblastima društvenog života. Pitanje ljudskih prava više se ne posmatra isključivo kao unutrašnje pitanje države, već kao sastavni dio međunarodnog sistema zaštite, čiji je cilj očuvanje mira i bezbjednosti u svijetu.

1.1. Univerzalni instrumenti za zaštitu ljudskih prava

Povelja Ujedinjenih nacija iz 1945. godine predstavlja prvi akt koji tretira princip nediskriminacije i smatra se temeljnim dokumentom koji postavlja smjernice za razvoj međunarodnog sistema zaštite ljudskih prava, te se posmatra kao jedan od ključnih instrumenata za eliminisanje međunarodnih sukoba i očuvanje svjetskog mira. Iako Povelja izričito ne zabranjuje diskriminaciju, ona poziva na jednakost i poštovanje ljudskih prava, što joj daje poseban značaj u ovom kontekstu. To je naročito naglašeno u članu 1, stav 3, koji potvrđuje važnost međunarodne saradnje kroz poštovanje ljudskih prava, bez pravljenja razlike po osnovu rase, pola, jezika ili vjere.

Ova odredba po prvi put jasno ističe potrebu za jednakim postupanjem i postavlja osnov za dalje razvijanje međunarodnog sistema borbe protiv diskriminacije. Povelja sadrži i druge relevantne odredbe u vezi sa zabranom diskriminacije. Član 13 predviđa da Generalna skupština promoviše međunarodnu saradnju bez diskriminacije, dok član 55 posebno naglašava značaj međunarodne ekonomske i socijalne saradnje zasnovane na principima ravnopravnosti i nediskriminacije. Povelja, takođe, predviđa uspostavljanje tijela zaduženih za promociju ljudskih prava, poput Ekonomskog i socijalnog savjeta (članovi 62 i 68), čiji je osnovni zadatak unapređenje ljudskih prava.

Iako Povelja ne sadrži precizne definicije zaštite od diskriminacije, niti detaljnu listu ljudskih prava i obaveza država u pogledu njihove zaštite, ona se ipak smatra osnovom za uspostavljanje međunarodnog sistema jednakosti i nediskriminacije u okviru koncepta *erga omnes*, koji se do tada smatrao isključivom nadležnošću država. Zbog toga, primjena njenih odredbi u praksi nije bila dovođena u pitanje, što potvrđuju brojni slučajevi pred Međunarodnim sudom pravde.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija, usvojena 10. decembra 1948. godine, predstavlja osnovni i opšti međunarodni dokument koji reguliše pitanja ljudskih prava i zabrane diskriminacije. U njoj se nalaze dvije ključne odredbe koje se direktno odnose na nediskriminaciju, član 2 i član 7.

Član 2 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima uspostavlja normu univerzalne jednakosti u ostvarivanju i uživanju ljudskih prava i sloboda, na globalnom nivou, bez obzira na rasu, boju kože, pol, jezik, vjeru, političko ili drugo uvjerenje, nacionalna ili društvena pripadnost, imovno stanje, rođenje ili bilo koji drugi status. Ova odredba propisuje zabranu svakog nedozvoljenog razlikovanja po navedenim osnovama. Riječ je o otvorenoj normi koja upućuje na druge članove Deklaracije koji garantuju posebna prava.

Poseban značaj ima član 7 Deklaracije, koji propisuje jednakost svih ljudi pred zakonom i pravo na jednaku pravnu zaštitu bez diskriminacije. U tom smislu, zaštita od diskriminacije predstavlja pravo koje podjednako pripada svim ljudima, širom svijeta, bez obzira na bilo koji osnov razlikovanja. Ovo pravo ima poseban značaj jer ne obuhvata samo zaštitu od diskriminacije u skladu sa odredbama Deklaracije, već podrazumijeva i njegovo ugrađivanje u nacionalne pravne sisteme pojedinačnih država.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima predstavlja još jedan ključni instrument Ujedinjenih nacija kojim se unapređuju građanska i politička prava na međunarodnom nivou. Usvojen je 1966. godine, a stupio je na snagu 1976. godine, čime je postavljen okvir za zaštitu osnovnih građanskih i političkih prava čovjeka. Sa aspekta zaštite od diskriminacije, član 2 Pakta afirmiše princip jednakosti u ostvarivanju svih prava sadržanih u dokumentu, za sve građane država potpisnica, bez bilo kakvog razlikovanja po osnovama navedenim u Deklaraciji. Ova odredba primjenjuje se u vezi s ostalim članovima Pakta. Član 3 uspostavlja obavezu stvaranja sistema ravnopravnosti između muškaraca i žena u ostvarivanju svih građanskih i političkih prava iz Pakta, što ukazuje na njegov dopunski karakter u odnosu na ostatak dokumenta.

Član 26 ovog akta ima izuzetno veliki značaj. Iako je sadržinski sličan članu 7 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, ima znatno širi kontekstualni domet. On propisuje da su svi ljudi jednaki pred zakonom i da svi da svi uživaju zaštitu bez ikakvog oblika diskriminacije. Ono što ovaj član posebno naglašava jeste obaveza da zakon eksplicitno garantuje zabranu diskriminacije, odnosno ravnopravnu i djelotvornu pravnu zaštitu, bez obzira na rasu, boju kože, pol, jezik, vjeru, političko

ili drugo uvjerenje, nacionalna i društvena pripadnost, imovno stanje, rođenje ili drugi status. Ova odredba posebno se odnosi na nacionalno zakonodavstvo država i propisuje da svaka država koja ratifikuje Pakt mora u svom pravnom sistemu osigurati zabranu diskriminacije, makar po osnovama koje su taksativno navedene. Ovu obavezu potvrdio je i Komitet za ljudska prava Ujedinjenih nacija.

Iste godine usvojen je i *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima*, prvenstveno zbog specifičnosti u sadržaju i primjeni ovih prava. Kada je riječ o zabrani diskriminacije, ovaj Pakt takođe zabranjuje diskriminaciju po osnovu rase, boje kože, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugog statusa. Kao i kod prethodnih međunarodnih instrumenata, zabrana diskriminacije ima pomoćni karakter i vezuje se za ostale odredbe Pakta, konkretno za član 2, stav 2. Za razliku od Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Univerzalne deklaracije, ovaj član eksplicitno navodi zabranu diskriminacije. Stav 2 propisuje jednakost prava državljana i nerezidenata u pogledu uživanja ekonomskih prava, čime se dodatno naglašava univerzalnost zaštite. Iako ne postoje druge direktne odredbe koje se eksplicitno bave zabranom diskriminacije, cjelokupan tekst Pakta prožet je duhom jednakosti i priznavanja prava svih ljudi, naročito u kontekstu prava iz oblasti radnog zakonodavstva. Posebno se ističe da se, prema mišljenju Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, odredbe Pakta primjenjuju na sve poslodavce, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru.

Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije usvojena je 1965. godine, a stupila je na snagu 1969. To je prvi međunarodni akt koji se isključivo i detaljno bavi jednom osnovom diskriminacije, rasnom diskriminacijom i obuhvata sve njene oblike. Ova Konvencija predstavlja prvi međunarodni dokument koji eksplicitno i direktno zabranjuje određene osnove diskriminacije. Nastala je u poslijeratnom periodu, kada su još uvijek postojali formalni oblici rasizma u Južnoafričkoj Republici i kolonijalni režimi u Africi. I danas, odredbe Konvencije zadržavaju isti značaj: iako je njen osnovni cilj, potpuna eliminacija rasne diskriminacije, samo djelimično postignut, zaštita u ovoj oblasti ostaje aktuelna i složena tema na međunarodnoj sceni.

Konvencija definiše rasnu diskriminaciju kao svako razlikovanje, isključenje, ograničenje ili davanje prednosti zasnovano na rasi, boji kože, porijeklu, nacionalnoj ili etničkoj pripadnosti, koje ima za cilj ili posljedicu poništavanje ili ugrožavanje jednakog priznanja, uživanja ili ostvarivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda u političkom, ekonomskom, društvenom, kulturnom ili bilo kom drugom segmentu javnog života. Definicija iz **člana 1** pruža sveobuhvatnu zaštitu i odnosi se na sve oblasti života i sve dijelove društva. Države potpisnice Konvencije osuđuju diskriminaciju i obavezne su da djeluju u pravcu njene prevencije i suzbijanja.

Rasna diskriminacija ne odnosi se isključivo na boju kože i rasu, već i na predaka, kao i na etničku i nacionalnu pripadnost. Upravo zbog toga smatra se da je pojam rase ovim proširen. Ona obuhvata etničke i nacionalne grupe koje posjeduju specifične osobine i karakteristike, ali ne uključuje vjerske zajednice. Ova Konvencija obuhvata cjelokupnu ekonomsku, socijalnu, pravnu, političku, kulturnu, obrazovnu i druge sfere društvenog života u kojima može doći do nejednakog postupanja. Dodatno, Konvencija predviđa zabranu svake vrste propagande, kao i obavezu preduzimanja mjera u oblasti obrazovanja s ciljem razvoja kulture oslobođene od predrasuda, koja podstiče međusobno razumijevanje, toleranciju i prijateljstvo. Takav pristup u potpunosti je usklađen s Poveljom Ujedinjenih nacija i ima za cilj stvaranje društava oslobođenih diskriminacije. Zbog toga se Konvencija smatra dokumentom od posebnog značaja, jer doprinosi izgradnji mira u svijetu i promoviše blagostanje i solidarnost među ljudima i narodima.

U skladu s odredbama ove Konvencije formiran je Komitet za eliminaciju rasne diskriminacije, koji je zadužen za praćenje sprovođenja Konvencije, kao i za razmatranje prijava i komunikaciju u vezi sa slučajevima rasne diskriminacije koje podnose države članice.

Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama (CEDAW) usvojena je 1979. godine, a stupila je na snagu 1981. godine. Ova Konvencija predstavlja značajan međunarodni dokument koji razrađuje osnovne principe sadržane u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima i prethodno pomenutim Paktovima, s fokusom na specifične oblike rodne diskriminacije. Ona propisuje mjere koje su države obavezne da preduzmu radi eliminacije takvih oblika diskriminacije (Kadriu, 2007).

Član 1 Konvencije definiše diskriminaciju prema ženama na gotovo identičan način kao i Konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, s tom razlikom što je u ovom slučaju izostavljen pojam „davanje prednosti“. U pojedinim situacijama prednost se može dati muškarcima u odnosu na žene, posebno u oblasti radnih odnosa, gdje postoje izuzeci od zabrane diskriminacije, konkretno, kada se radi o specifičnim uslovima rada, kvalifikacijama ili posebnim mjerama zaštite žena, ako se takva isključenja mogu opravdati kao neophodni uslovi za obavljanje određenog posla. Konvencija, takođe, precizira mjere afirmativne akcije koje je potrebno preduzeti kako bi se postigla stvarna ravnopravnost u svim oblastima društva, uključujući zapošljavanje, radne odnose, pravni sistem, obrazovanje, te politička, ekonomska i socijalna prava. Radi praćenja sprovođenja Konvencije formiran je Komitet za eliminaciju diskriminacije žena, koji razmatra izvještaje i informacije država članica, te odlučuje o pojedinačnim pritužbama u skladu s Opcionim protokolom uz CEDAW.

Cilj Konvencije jeste da osigura ravnopravnost muškaraca i žena u svim oblastima društva, kao i da promoviše kulturu jednakosti i ravnoteže među polovima. Ona, takođe, teži promjeni tradicionalnih shvatanja o položaju žena u društvu i podstiče njihovu kulturnu, obrazovnu i ekonomsku emancipaciju. Značajan broj država iznio je rezerve prema određenim odredbama Konvencije, budući da one zadiru ne samo u javnu, već i u privatnu sferu života pojedinca. U tom smislu, Konvencija teži suštinskim promjenama običaja, praksi i duboko ukorijenjenih predrasuda, pa stoga nije iznenađujuće što u nekim društvima nailazi na neprihvatanje i izaziva negativne reakcije. Pojedini autori smatraju da je Konvencija (CEDAW) u određenoj mjeri u suprotnosti s drugim međunarodnim aktima i pravima koja garantuju slobodu mišljenja, izražavanja, privatnosti i slobodu vjeroispovijesti. Komitet za eliminaciju diskriminacije žena upozorava da stereotipi i predrasude, sadržani u tradicionalnim stavovima o inferiornosti žena u odnosu na muškarce, vode ka štetnim praksama, kao što su fizičko i porodično nasilje nad ženama, prisilni brakovi, sakaćenje ženskih genitalija i druge oblike zlostavljanja. Ovi problemi posebno dolaze do izražaja u određenim religijskim sistemima i zajednicama.

Pored pomenutih akata koji zauzimaju centralno mjesto u međunarodnom pravu ljudskih prava, još jedan temeljni dokument jeste *Konvencija o pravima djeteta*. Član 2 ove Konvencije propisuje pomoćni karakter zabrane diskriminacije, i to po osnovu rase, boje kože, pola, jezika, vjere, političkog ili drugog uvjerenja, nacionalnog, etničkog ili društvenog porijekla, imovinskog stanja, invaliditeta, rođenja ili drugog statusa djeteta, njegovih roditelja ili staratelja, u vezi s pravima zagarantovanim Konvencijom. Ova Konvencija usvojena je relativno kasno, 1989. godine, a stupila je na snagu 1990. godine. Obuhvata širok spektar prava djeteta, uključujući pravo na obrazovanje, porodični život, brigu i zaštitu, identitet, slobodu izražavanja, kao i prava djece migranata, izbjeglica i djece s invaliditetom. Djelokrug Konvencije izuzetno je širok i odnosi se kako na javne vlasti, tako i na odnose unutar porodice i šire društvene zajednice.

U decembru 2006. godine Ujedinjene nacije usvojile su *Međunarodnu konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom*, koja je stupila na snagu u maju 2008. godine. Ova Konvencija bavi se pitanjima osoba s invaliditetom na sveobuhvatan i sistematičan način, pružajući jasne smjernice državama članicama u pogledu njihovih obaveza. Konvencija se odnosi na sve osobe s invaliditetom, s ciljem osiguravanja njihove pune integracije u društvo, uključujući pravo na obrazovanje, slobodu kretanja, samostalan život u zajednici, zapošljavanje, pristupačnost, adekvatnu zdravstvenu zaštitu, učešće u političkom, kulturnom i sportskom životu, kao i pravo na samostalno odlučivanje. Posebna pažnja posvećena je ženama i djeci s invaliditetom, kao posebno osjetljivim društvenim grupama. Diskriminacija je zabranjena po svim osnovama, a neprihvatljivo je svako nejednako postupanje u oblastima koje obuhvata Konvencija. Postavlja se, međutim, pitanje, zašto je bilo potrebno donijeti ovakvu konvenciju? U praksi, osobe s invaliditetom i dalje su često lišene osnovnih prava i sloboda, dok ih društvo često percipira kao objekte brige ili liječenja, a ne kao nosioce prava. Zbog toga Konvencija posebno naglašava da osobe s invaliditetom uživaju ista ljudska prava kao i svi drugi, te da mogu živjeti kao punopravni građani i aktivno doprinosti društvu, pod uslovom da im se obezbijede jednake mogućnosti. Ove vrijednosti posebno dolaze do izražaja u **članu 27 Konvencije**, koji se odnosi na zapošljavanje osoba s invaliditetom. Ovaj član predviđa mogućnost zapošljavanja na ravnopravnoj osnovi s drugima (stav 1). Posao treba da bude dostupan osobama s invaliditetom, a njihovo zapošljavanje treba da se aktivno podstiče, prvenstveno u okviru javnog sektora država članica. Time se jasno potvrđuje da država ima ključnu ulogu u zapošljavanju osoba s invaliditetom, bilo kroz direktno zapošljavanje u javnim institucijama, bilo putem zakonskih mehanizama koji stimulišu zapošljavanje u privatnom sektoru.

Svi ovi aspekti uzeti su u obzir prilikom usvajanja Konvencije, pa stoga ne iznenađuje što odredbe člana 27 propisuju mjere koje države treba da preduzmu radi zapošljavanja i radne integracije osoba s invaliditetom. Zabranjena je svaka vrsta diskriminacije u svim oblicima zapošljavanja i radnih odnosa, kao i u pogledu bezbjednih i zdravih uslova rada za osobe s invaliditetom (član 27, stav 1, tačka 1).²¹ Takođe, zabranjeno je nejednako nagrađivanje za rad jednake vrijednosti. Konvencija garantuje i kolektivna prava, dok su države članice obavezne da osiguraju uslove za napredovanje i profesionalni razvoj osoba s invaliditetom. Diskriminacija je izričito zabranjena, a Konvencija predviđa i različite podsticajne mjere u oblasti obrazovanja, stručnog usmjeravanja, profesionalne obuke i radne rehabilitacije. Među ostalim obavezama, države članice dužne su da formulišu i sprovedu odgovarajuće politike i mjere koje podstiču zapošljavanje osoba s invaliditetom (tačka 8). Takođe, Konvencija propisuje obavezu obezbjeđivanja razumnih prilagođavanja na radnom mjestu za osobe s invaliditetom (tačka 9). Sve navedene mjere usmjerene su ka ostvarenju zajedničkog cilja, povećanju zaposlenosti osoba s invaliditetom i zaštiti od diskriminacije u oblasti rada. Tema zapošljavanja osoba s invaliditetom dodatno je obrađena u brojnim istraživanjima, koja pokazuju da poslodavci koji zapošljavaju osobe s invaliditetom ostvaruju brojne koristi, među kojima se posebno ističu poboljšanje radne atmosfere, te jačanje ugleda i povjerenja potrošača.

U kontekstu promocije zapošljavanja osoba s invaliditetom, značajno mjesto u Konvenciji dato je podsticanju samozapošljavanja, preduzetništva i pokretanja sopstvenog biznisa, što se smatra ključnim elementima u ostvarivanju samostalnosti osoba s invaliditetom (tačka 6).²²

U decembru 1990. godine Ujedinjene nacije usvojile su *Međunarodnu konvenciju za zaštitu prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica*, koja je stupila na snagu 2003. godine. Cilj ove Konven-

21 Vidi: Lucas, E. (2004). *Adjusting to disability rules*. *Professional Manager Magazine*, Vol. 13, br. 5.

22 Vidi: Stojkova, Z. (2005). *From Idea to Reality: Comprehensive and integral international convention for protection and promotion of the rights and dignity of people with disability*. Justicija, Skoplje, str. 64.

cije jeste zaštita prava radnika migranata i njihovih porodica putem uspostavljanja međunarodnih pravila koja garantuju takvu zaštitu. Pitanja u vezi s radnicima migrantima nijesu nova, jer ih je već ranije regulisala Međunarodna organizacija rada (MOR). Ipak, u savremenim uslovima globalizacije rada i sve veće mobilnosti radne snage, koja premašuje 200 miliona ljudi godišnje, ova tema dobija sve veći značaj. Na regionalnom nivou, posebno u kontekstu aktuelnih migracionih procesa koji su posljednjih godina zahvatili područja Male Azije, Sjeverne Afrike i Evrope, pitanje migracija dobija ne samo ekonomsku, već i političku i socijalnu dimenziju.

Konvencija sadrži niz prava za radnike migrante i njihove porodice, kao i ograničenja za države potpisnice u pogledu donošenja diskriminatornih politika i postupanja koja bi migrante dovela u neravnopravan položaj. Ova Konvencija primjenjuje se na radnike migrante s regulisanim boravkom. U njoj se koriste precizne definicije koje obuhvataju više kategorija, kao što su *radnik migrant*, *članovi porodice radnika migranta* i druge. Polazna tačka za dalju analizu nalazi se u drugom dijelu Konvencije, koji sadrži ključne odredbe o zabrani diskriminacije.

Član 7 propisuje da države potpisnice, u skladu s međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima, uključujući i ovu Konvenciju, obezbjeđuju svim radnicima migrantima i članovima njihovih porodica uživanje svih prava bez ikakve diskriminacije po osnovu pola, rase, boje kože, jezika, religije, političke ili druge pripadnosti, nacionalnosti, etničkog ili društvenog porijekla, starosti, ekonomskog statusa, imovinskog stanja, rođenja ili drugog statusa. Ova odredba prevazilazi okvire same Konvencije i obuhvata sve međunarodne instrumente o ljudskim pravima, što je u međunarodnom pravu rijedak slučaj.

Konvencija obuhvata širok spektar ljudskih prava radnika migranata i njihovih porodica, ne samo iz aspekta radnog i socijalnog prava, već i kroz prizmu temeljnih ljudskih prava opšteg značaja. Među njima se posebno izdvajaju: pravo na slobodu kretanja i napuštanja zemlje boravka, osim u slučajevima neophodnim za zaštitu nacionalne bezbjednosti, javnog reda ili zdravlja (član 8).

Članovi 9 do 11 propisuju izuzetno važna prava: član 9 garantuje pravo na život radnika migranata i njihovih porodica; član 10 zabranjuje mučenje, kao i svako okrutno, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje; dok član 11 zabranjuje ropstvo i prinudni rad. S druge strane, Konvencija sadrži i odredbe koje se odnose na radna prava. Tako, član 25 propisuje uživanje jednakih prava na zaposlenje kako za državljane, tako i za radnike migrante u zemlji zapošljavanja. **Član 26** uređuje pravo radnika migranata na članstvo u sindikatima i na slobodu udruživanja.

Konvencija takođe uređuje imovinska prava radnika migranata i članova njihovih porodica, njihova socijalna i zdravstvena prava, kao i postupanje pred državnim organima i u privatnopravnim odnosima sa građanima zemlje prijema. Pored toga, reguliše pitanja odlaska i povratka u zemlju boravka, čime dodatno potvrđuje svoj sveobuhvatan karakter kao međunarodnog instrumenta zaštite prava migranata. Ova Konvencija uspostavlja prava radnika migranata i njihovih porodica kao ljudska prava, te ide korak dalje obezbjeđujući dodatnu zaštitu od eksploatacije i zloupotreba.

Međutim, uprkos postojanju brojnih međunarodnih konvencija i normativnih okvira, različite marginalizovane grupe i zajednice i dalje se suočavaju sa ozbiljnim preprekama u ostvarivanju stvarne jednakosti. Diskriminacija pojedinaca i određenih grupa, poput Roma, i dalje je prisutna u mnogim oblastima društvenog života, naročito u obrazovanju, zapošljavanju, zdravstvenoj zaštiti, radu i stanovanju. Negativni stereotipi, predrasude i društvena isključenost i dalje opstaju, otežavajući punu integraciju ovih zajednica u društvo i ostvarivanje njihovih temeljnih prava.

Jedna od glavnih prepreka efikasnoj primjeni antidiskriminacionih zakona jeste nedostatak sveobuhvatnih podataka i izvještaja o oblicima diskriminacije koji se pojavljuju po različitim osnovama. U praksi, mnogi incidenti ostaju neprijavljeni ili se ne procesuiraju zbog straha od odmazde ili nepovjerenja u pravosudne i policijske institucije. Vlade i relevantni akteri, na međunarodnom i nacionalnom nivou, moraju sarađivati na unapređenju mehanizama za prikupljanje podataka i izvještavanje, kako bi se bolje razumjela razmjera i priroda diskriminacije u različitim oblastima i prema različitim društvenim grupama. Dodatno, podizanje svijesti i senzibilizacija javnosti imaju ključnu ulogu u suzbijanju diskriminacije. Obrazovni programi, medijske kampanje i inicijative u zajednici mogu imati vitalan značaj u prevazilaženju stereotipa i borbi protiv predrasuda koje podstiču diskriminaciju, a istovremeno predstavljaju važne instrumente prevencije i zaštite.

Stvaranje jednakih uslova za sve građane na međunarodnom nivou predstavlja jedan od temeljnih ciljeva i pokretačkih motiva normativnog okvira Ujedinjenih nacija. Odgovornost za ostvarivanje ovog cilja primarno leži na državnim vlastima, ali i na svakom društvu koje teži razvoju zasnovanom na principima jednakosti, nediskriminacije i poštovanja ljudskih prava.

2. Zaštita od diskriminacije u sistemu Savjeta Evrope

2.1. Evropska konvencija o ljudskim pravima

Na regionalnom nivou, *Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama* (EKLJP), potpisana 4. novembra 1950. godine od strane tadašnjih dvanaest država članica Savjeta Evrope, predstavlja najznačajnije dostignuće regionalnog sistema zaštite ljudskih prava. Konvencija ima obavezujući pravni karakter za sve evropske države koje su je ratifikovale i time se obavezale da će obezbijediti uslove za ostvarivanje osnovnih ljudskih prava u okviru svojih nacionalnih pravnih sistema.

Države potpisnice dužne su da sprovode Konvenciju tako što će prava garantovana njenim odredbama i protokolima inkorporirati u nacionalno zakonodavstvo i obezbijediti pravnu zaštitu svakom pojedincu na nacionalnom nivou. Efekti presuda Evropskog suda za ljudska prava važe i *inter partes* i *erga omnes*, što dodatno potvrđuje obavezu država da izvršavaju presude i otklanjaju povrede utvrđene od strane Suda. Ovaj mehanizam, koji se smatra najefikasnijim sistemom zaštite ljudskih prava na regionalnom nivou, ne samo da omogućava pojedincima da podnesu predstavku Sudu zbog povrede odredbi Konvencije, već i obezbjeđuje garanciju sprovođenja donesenih presuda od strane država.

Zabrana diskriminacije izričito je propisana članom 14 EKLJP, koji glasi: „*Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom Konvencijom obezbijediće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao što su: pol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status*“. Ova antidiskriminaciona klauzula ne pravi razliku između direktne i indirektno diskriminacije, već se diskriminacija posmatra kao jedinstven fenomen. Dugi niz godina, Evropski sud za ljudska prava razmatrao je isključivo slučajeve direktne diskriminacije, dok je promjena pristupa nastupila u predmetima *Thlimmenos v. Greece*, *D.H. v. Czech Republic* i *Zarb Adami v. Malta*, kada je Sud počeo da odlučuje i u slučajevima indirektno diskriminacije.

Jedan od značajnih slučajeva u kojem je Sud utvrdio postojanje diskriminacije po osnovu pola jeste predmet *Zarb Adami v. Malta*, u kojem je podnosilac predstavke tvrdio da je način sastavljanja spiskova sudija porotnika i kriterijumi za oslobađanje od te obaveze diskriminatoran, jer stavlja muškarce u nepovoljniji položaj u odnosu na žene. Navodi o diskriminaciji po osnovu pola razmatrani su i u predmetima *Rasmussen v. Denmark* i *Mizzi v. Malta*, koji su se odnosili na uvođenje vremenskih ograničenja u nacionalnom zakonodavstvu za pretpostavljenog oca da ospori svoje očinstvo nad djetetom rođenim u braku, dok su žene mogle pokrenuti takav postupak u bilo kojem trenutku, Evropski sud za ljudska prava zaključio je da je razlika u postupanju između muškaraca i žena bila opravdana.

Što se tiče odredbi člana 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima, mogu se izdvojiti tri osnovne specifičnosti: akcesorni karakter, činjenica da se njegova primjena ne uslovljava nužno povredom nekog od osnovnih prava i sloboda zaštićenih EKLJP-om, te otvorena lista osnova diskriminacije.

Prva karakteristika ove odredbe jeste njen akcesorni, odnosno zavisni karakter. To znači da se član 14 ne primjenjuje samostalno, već isključivo u vezi sa povredom prava i sloboda garantovanih Konvencijom. Pritom, to nijesu samo prava izričito navedena u tekstu Konvencije, već i ona koja proizlaze iz sudske prakse ESLJP, a koja se smatraju sastavnim dijelom zagarantovanih sloboda i prava. Pored toga, član 14 se primjenjuje i u materijalnom i u procesnom smislu, što znači da povreda može postojati ne samo kada se dokaže diskriminatorno postupanje, već i kada država propusti da sprovede efikasnu istragu radi utvrđivanja navoda o diskriminaciji prema podnosiocu predstavke.

Zaštita od diskriminacije, prema članu 14, primarno je usmjerena protiv države, jer se nejednako postupanje najčešće utvrđuje kroz praksu državnih organa ili zakonodavstvo, a takvo postupanje ne može imati legitimno opravdanje. Istovremeno, država je obavezna da spriječi i sankcioniše diskriminaciju koja proizlazi iz ponašanja privatnih subjekata, naročito kada je riječ o rasnoj ili vjerskoj diskriminaciji, jer takva ponašanja mogu predstavljati odraz ksenofobije, netolerancije ili rasne mržnje i netrpeljivosti u društvu (predmeti *Šečić v. Croatia* i *Milanović v. Serbia*).

Druga karakteristika ove odredbe ogleda se u tome što njena primjena nije nužno uslovljena povredom nekog od osnovnih prava i sloboda koje štiti Konvencija. Sud može razmatrati i aspekte moguće diskriminacije i u situacijama kada povreda osnovnog prava nije utvrđena, što je potvrđeno u predmetima *Sommerfeld v. Germany* i u tzv. lingvističkom predmetu protiv Belgije.

Treća karakteristika odnosi se na činjenicu da član 14 obuhvata otvorenu listu osnova diskriminacije. U toj listi nijesu izričito navedeni neki od osnova diskriminacije koji danas imaju posebno mjesto u savremenom antidiskriminacionom pravu, poput invaliditeta, starosne dobi ili seksualne orijentacije. Ipak, Evropski sud za ljudska prava te osnove uključuje u tumačenje izraza „drugi status“, u skladu sa članom 14, što je potvrđeno i u praksi Suda, ali i u Komentaru na Protokol br. 12. Komentar na Protokol objašnjava razloge za ovakvo rješenje sljedećim riječima: „Ovakvo rješenje smatrano je poželjnijim od drugih, kao što je izričito navođenje dodatnih osnova za zabranu diskriminacije (na primjer, fizički ili mentalni invaliditet, seksualna orijentacija ili starosna dob), ne zato što nije postojala svijest o tome da su takvi osnovi postali naročito značajni u savremenim društvima u odnosu na vrijeme kada je član 14 Konvencije pisan, već zato što se takvo navođenje smatralo nepotrebnim sa pravne tačke gledišta. Naime, lista osnova za zabranu diskriminacije nije iscrpna,

a uključivanje bilo kog dodatnog konkretnog osnova moglo bi dovesti do neopravdanih a contrario tumačenja u vezi sa diskriminacijom po osnovima koji nijesu tako navedeni.“ (stav 20).

Osnov invaliditeta, prema praksi ESLJP, sadržan je u članu 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima. To je potvrđeno u predmetu *Glor*, u kojem je Sud utvrdio povredu člana 14 u vezi sa članom 8, zaključivši da je podnosilac predstavke bio žrtva diskriminatornog tretmana zasnovanog na invaliditetu. Sud je u ovom slučaju ocijenio da se podnosilac, koji je bolovao od dijabetesa, može smatrati osobom sa invaliditetom, iako je dijabetes u nacionalnom zakonodavstvu klasifikovan kao blaži oblik invaliditeta. Podnosilac je bio obavezan da plati kompenzacionu taksu kako bi bio oslobođen vojne obaveze. Istu taksu plaćali su svi građani koji su bili sposobni za vojnu službu, ali je nijesu odslužili. Oslobođenje od plaćanja bilo je moguće samo za osobe sa najmanje 40% invaliditeta ili za one koje su se pozvale na „prigovor savjesti“. Lica koja su se pozivala na prigovor savjesti bila su obavezna da odsluže civilnu službu. Iako je invaliditet podnosioca bio takav da je proglašen nesposobnim za vojnu službu, njegov stepen invaliditeta nije bio dovoljan da ga oslobodi plaćanja takse, a vlasti su dodatno odbile njegov zahtjev da umjesto toga obavi civilnu službu. Sud je, shodno tome, utvrdio povredu člana 14 u vezi sa članom 8, smatrajući da je podnosilac bio žrtva diskriminatornog postupanja po osnovu invaliditeta. Država nije pružila razumno opravdanje za različit tretman između osoba koje nijesu sposobne ni za vojnu ni za civilnu službu (a koje ne plaćaju taksu) i onih koje su takođe nesposobne, ali su obavezne da je plate, čime su dovedene u nepovoljniji položaj. Kao što se vidi iz ovog predmeta, Sud je primijenio kumulativni pristup u zaštiti prava, s obzirom na akcesorni karakter člana 14, podnosilac se pozvao i na član 8 Konvencije.

Kada je riječ o konceptu razumnog prilagođavanja (*reasonable accommodation*), on nije izričito naveden u članu 14, ali je razmatran u više predmeta pred ESLJP, naročito u okviru članova 3, 6 i 8 Konvencije, kao i člana 2 Protokola broj 1. Primjera radi, u predmetu *Price v. United Kingdom* (u vezi sa članom 3), Sud je naglasio obavezu države da prema zatvorenicima sa invaliditetom postupi drugačije nego prema onima bez invaliditeta, posebno u okviru zatvorskog sistema, kako bi se spriječila dodatna šteta. Međutim, obrazloženja ESLJP-a u predmetima koji se odnose na članove 6 i 8, a koji se tiču razumne adaptacije za osobe sa invaliditetom, često se smatraju nedovoljno zadovoljavajućim. Naime, u okviru člana 8, u predmetima *Botta v. Italy*, *Marzari v. Italy*, *Sentges v. The Netherlands* i *Zehnalová and Zehnal v. Czech Republic*, Sud je zahtijevao postojanje neposredne veze između mjere koju država treba da preduzme i privatnog života podnosioca predstavke. Takvo tumačenje značajno ograničava domet člana 8 u pogledu uključivanja osoba sa invaliditetom u društveni život. Slično je potvrđeno i u predmetima *Malone v. United Kingdom*, *Stanford v. United Kingdom* i *Young v. United Kingdom*, u vezi sa članom 6. Sud je pitanje razumnog prilagođavanja razmatrao i u predmetu *Çam v. Turkey*, koji je već analiziran u Poglavlju II, *Oblici u kojima se diskriminacija ispoljava*, dio 6, *Razumna prilagođavanja*.

U predmetu *Malone*, gđa Malone, koja je koristila invalidska kolica, žalila se na povredu člana 6 Konvencije jer sud pred kojim je trebalo da pokrene parnični postupak nije bio fizički pristupačan. ESLJP je predstavku proglasio neprihvatljivom, budući da podnositeljka prethodno nije pokrenula postupak pred nacionalnim sudom niti je tražila prebacivanje predmeta na pristupačan sud, sve do trenutka kada je ročište zakazano pred londonskim sudom (*Malone v. United Kingdom*).

Konačno, prema stavu ESLJP, član 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima omogućava primjenu mjera afirmativne akcije. U predmetu *D.H. and Others*, koji se odnosio na segregaciju romske djece u školama za djecu sa smetnjama u razvoju, Sud je istakao da „u određenim okolnostima, nepreduzimanje mjera za otklanjanje nejednakog tretmana može predstavljati povredu člana Konvencije“.

U predmetu *Guberina v. Croatia*, ESLJP je utvrdio da hrvatske vlasti nijesu uzele u obzir potrebe djeteta sa invaliditetom prilikom odlučivanja o pravu njegovog oca na oslobođanje od plaćanja poreza na promet nekretnina. Podnosilac predstave je kupio novu nekretninu prilagođenu potrebama svog djeteta sa invaliditetom, ali su mu nacionalne vlasti uskratile poresko oslobođanje, jer su ocijenile da njegova prethodna nekretnina posjeduje „osnovnu infrastrukturu“, kako to zahtijeva hrvatsko zakonodavstvo. Podnosilac je, međutim, tvrdio da je pristupačnost sastavni dio osnovne infrastrukture, te da prethodni stan nije zadovoljavao stambene potrebe njegove porodice. Državni organi su odbili njegov zahtjev bez razmatranja specifičnih okolnosti njegovog djeteta. ESLJP je u presudi istakao potrebu širokog tumačenja zabrane diskriminacije po osnovu invaliditeta, koje obuhvata i tzv. **diskriminaciju po osnovu povezanosti**, te zaključio da je otac bio diskriminisan zbog invaliditeta svog djeteta.

Pored člana 14, zaštita od diskriminacije propisana je i Protokolom broj 12 uz Konvenciju, koji ima nezavisan karakter. Protokol br. 12 predstavlja poseban međunarodni sporazum kojim se uvodi opšta zabrana diskriminacije. Njegov cilj nije da zamijeni član 14, već da ga dopuni, proširujući postojeću sudsku praksu ESLJP-a. Klauzula sadržana u Protokolu br. 12 ima autonomno dejstvo, jer nije vezana isključivo za prava i slobode iz Konvencije, već se odnosi na sva prava koja su građanima zagarantovana nacionalnim pravnim sistemom. U stavu 1 navodi se: „Uživanje svakog prava koje je predviđeno zakonom obezbijediće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su: pol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status.“ U stavu 2 dodaje se: „Niko ne smije biti diskriminisan od strane javne vlasti po bilo kom osnovu, kao što su oni pomenuti u stavu 1.“

Prema Komentaru uz Protokol br. 12, zaštita obuhvata: uživanje svakog prava koje je pojedincu izričito zagarantovano nacionalnim zakonodavstvom; ostvarivanje prava koje proizlazi iz jasne obaveze države prema domaćem pravu (npr. kada su državni organi dužni da postupaju na određeni način); postupanje države u okviru diskrecionih ovlašćenja (npr. prilikom dodjele subvencija); svako drugo postupanje ili propust državnih organa (npr. ponašanje policije prilikom suzbijanja nereda). Takođe, Komentar naglašava da Protokol br. 12, iako prvenstveno štiti pojedince od diskriminatornog ponašanja države, u određenoj mjeri obuhvata i odnose među privatnim licima, u slučajevima kada se od države očekuje da ih adekvatno reguliše. To se odnosi, na primjer, na proizvoljnu zabranu zapošljavanja, uskraćivanje pristupa restoranima ili pružanju usluga koje privatna lica nude javnosti, poput zdravstvene zaštite, snabdijevanja vodom ili električnom energijom. Međutim, stvarni domet klauzule iz Protokola br. 12 trenutno se ne može precizno procijeniti iz dva razloga. Prvo, Protokol je do sada ratifikovalo svega dvadeset država članica Savjeta Evrope. Drugo, stupio je na snagu tek 1. aprila 2005. godine, tri mjeseca nakon što je deponovan deseti instrument o ratifikaciji, u skladu sa članom 5 Protokola. Ovi faktori, ograničen broj država potpisnica i relativno kasno stupanje na snagu, ključni su razlozi zbog kojih je sudska praksa ESLJP-a u primjeni Protokola još uvijek nedovoljno razvijena. Prvi predmet u kojem je ESLJP utvrdio povredu Protokola br. 12 objavljen je u decembru 2009. godine i odnosio se na diskriminaciju po osnovu etničke i rasne pripadnosti od strane Bosne i Hercegovine. U predmetu *Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina*, Sud je utvrdio povredu člana

14 u vezi sa članom 3 Protokola br. 1, kao i povredu člana 1 Protokola br. 12. Naime, Ustav Bosne i Hercegovine propisuje da članovi Doma naroda Parlamentarne skupštine mogu biti isključivo pripadnici konstitutivnih naroda (Bošnjaci, Hrvati i Srbi), čime se automatski isključuje mogućnost kandidovanja pripadnika manjinskih zajednica za Dom naroda i Predsjedništvo države. Podnosioci predstavke, g. Sejdić i g. Finci, kao pripadnici romske i jevrejske zajednice, upravo su zbog toga bili onemogućeni da se kandiduju (*Sejdić and Finci v. Bosnia and Hercegovina*),

Važno je napomenuti da Protokol br. 12 obavezuje države potpisnice da zabrane diskriminaciju u svim oblastima društvenog života. Područja u kojima diskriminacija najčešće nastaje, kao što su zapošljavanje, obrazovanje, pristup dobrima i uslugama, obuhvaćena su ovim Protokolom.

U predmetu *Pinkas and Others v. Bosnia and Hercegovina*, pedeset i jedan podnosilac predstavke, koji su bili ili su još uvijek stručni saradnici na sudovima Bosne i Hercegovine, tvrdili su da su diskriminirani po osnovu „drugog statusa“, zbog različitog postupanja u pogledu naknada za ishranu, putnih troškova i odvojenog života u odnosu na sudije. Naime, sudski službenici su te naknade primali tek od januara 2013. godine, dok su sudije dobijale i retroaktivne naknade za raniji period. Ova situacija je proistekla iz odluke Ustavnog suda BiH iz 2013. godine, kojom je nepostojanje naknada za obje kategorije prethodno proglašeno neustavnim. Ipak, domaći sudovi su kasnije donijeli različite odluke u predmetima koji su se odnosili na sudije i na stručne saradnike. ESLJP je zaključio da su sudije i stručni saradnici bili u **uporedivoj situaciji**, jer se na obje grupe primjenjivao isti pravni režim u vezi s pravom na predmetne naknade. Sud je podsjetio da „*opšta politika ili mjera koja ima nesrazmjerno štetne posljedice po određenu grupu može biti diskriminatorna, čak i kada nije direktno usmjerena protiv te grupe*“ (stav 62). Posebnost ovog slučaja, prema mišljenju Suda, ležala je u činjenici da su sudije i stručni saradnici pokrenuli zajednički postupak pozivajući se na iste pravne osnove, ali su domaći sudovi razdvojili predmet i donijeli suprotne odluke, isključivo po osnovu njihovog statusa. Stoga je ESLJP zaključio da je razlika u postupanju bila zasnovana po osnovu „drugog statusa“, koju država nije mogla objektivno i razumno opravdati, te je utvrdio povredu člana 1 Protokola br. 12 (stavovi 63–66).

Drugo pitanje koje se razmatra u okviru ove teme odnosi se na otvorenu listu osnova diskriminacije iz člana 14 Konvencije i Protokola br. 12. Sud koristi metod „pretpostavke“ konkretnog osnova diskriminacije kako bi odredio stepen kontrole koji će primijeniti prilikom ocjene da li je došlo do povrede. Kada utvrdi da je određen osnov „pretpostavljen“ od strane država članica, Sud primjenjuje test posebno uvjerljivog razloga (*very weighty reason test*), što znači da se opravdanja za različit tretman u tim slučajevima rijetko prihvataju. Tako je, na primjer, u predmetu *Timishev v. Russia*, Sud ocijenio da je etnička pripadnost „pretpostavljeni osnov diskriminacije“, te primijenio najstroži test, naglasivši da „*bilo kakvo razlikovanje koje se zasniva isključivo ili u velikoj mjeri na etničkoj pripadnosti osobe ne može biti objektivno opravdano*“ (stav 56). Slično, u predmetu *E.B. v. France*, Sud je utvrdio da i seksualna orijentacija spada u kategoriju pretpostavljenih osnova, zbog čega se i u tom slučaju primjenjuje isti strogi standard ispitivanja. S druge strane, kada osnov diskriminacije nije „pretpostavljen“, kao što je, na primjer, imovinsko stanje, Sud državama ostavlja širi prostor za procjenu kroz institut margine slobodne procjene (*margin of appreciation*). U takvim slučajevima, Sud priznaje veću diskreciju nacionalnim vlastima u ocjeni opravdanosti različitog tretmana, te primjenjuje blaži standard ispitivanja, odnosno djelimično razmatra opravdanja koja država navodi.

Ipak, ESLJP je takođe identifikovao određene osnove diskriminacije kod kojih prostor slobodne procjene država nije širok. Sud je više puta istakao da nijedan oblik različitog tretmana koji se isključivo ili u značajnoj mjeri zasniva na etničkoj pripadnosti ne može biti objektivno opravdan u savremenom demokratskom društvu zasnovanom na principima pluralizma i poštovanja kulturnih različitosti. Takav stav potvrđen je u predmetima *D.H. and Others v. Czech Republic* (stav 176) i *Sejdić and Finci v. Bosnia and Hercegovina* (stavovi 43–44).

2.2. Evropska socijalna povelja

Evropsku socijalnu povelju (ESP) usvojio je Savjet Evrope kao dopunu Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, s ciljem jačanja zaštite ekonomskih i socijalnih prava. Povelja je stupila na snagu 26. februara 1965. godine, dok je revidirana verzija bila otvorena za potpisivanje 3. maja 1996, a na snagu je stupila 1. jula 1999. godine. ESP se smatra jednim od najvažnijih instrumenata Savjeta Evrope u ovoj oblasti, jer su upravo ekonomska i socijalna prava najčešće ugrožena kroz različite oblike diskriminacije, te zahtijevaju dodatnu i sistemsku zaštitu.

Najznačajnija prava zagarantovana Poveljom obuhvataju: pravo na obrazovanje, pravo na rad i prava koja proizlaze iz radnih odnosa (uključujući pravo na jednake uslove rada, pravičnu naknadu, pravo na sindikalno organizovanje i stručno osposobljavanje), pravo na socijalno osiguranje i pravo na medicinsku pomoć. Države potpisnice imaju opštu obavezu da obezbijede djelotvornu i adekvatnu zaštitu ovih prava. Prvobitna verzija Povelje iz 1961. godine princip nediskriminacije pominjala je samo u preambuli, dok revidirana verzija sadrži posebnu odredbu posvećenu zabrani diskriminacije. Član E, koji se nalazi u dijelu V revidirane Povelje, propisuje: „*Uživanje prava utvrđenih ovom Poveljom obezbijediće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su: rasa, boja kože, pol, jezik, religija, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, zdravstveno stanje, pripadnost nacionalnoj manjini, rođenje ili bilo koji drugi status.*“

Antidiskriminaciona klauzula iz člana E karakteristična je po otvorenoj listi zaštićenih osnova. O pritužbama na povredu prava odlučuje Evropski komitet za socijalna prava. Posebnu vrijednost revidirana Povelja ima zbog mehanizma kolektivnih pritužbi, čija je svrha ne samo zaštita pojedinačnih prava, već i podsticanje **šire društvene i institucionalne reforme**. Na ovaj karakter Povelje ukazao je i sam Komitet, posebno u predmetu *Autism-Europe v. France*, koji jasno ilustruje kapacitet ovog zaštitnog mehanizma da se bavi sistemskim i institucionalizovanim oblicima diskriminacije. U toj odluci Komitet je naglasio suštinski značaj jednakosti, ljudskog dostojanstva i socijalne inkluzije kao temeljnih principa sadržanih u Povelji.

U predmetu *Mental Disability Advocacy Centre v. Bulgaria*, Komitet je utvrdio povredu člana 17 stav 2 (pravo na obrazovanje) u vezi sa članom E (zabrana diskriminacije) revidirane Povelje. Komitet je otvoreno kritikovao Bugarsku zbog sistematskog isključivanja djece sa intelektualnim invaliditetom iz obrazovnog sistema, utvrdivši da je oko 3.000 djece sa umjerenim i teškim intelektualnim invaliditetom, koja žive u 27 rezidencijalnih ustanova, **lišeno prava na efikasno obrazovanje**. U svojoj odluci, Komitet je naglasio da: „*Redovni obrazovni sistem nije ni pristupačan ni prilagođen djeci sa invaliditetom koja žive u rezidencijalnim ustanovama za djecu sa mentalnim invaliditetom; obuka nastavnika je neadekvatna, a nastavni plan i sredstva nisu prilagođeni posebnim potrebama djece sa intelektualnim invaliditetom; Vlada Bugarske*

nije sprovela zakon iz 2002. godine koji predviđa uključivanje djece iz rezidencijalnih ustanova u redovni obrazovni proces; kao rezultat toga, samo 6,2% te djece pohađa školu, dok je procenat osnovaca u opštoj populaciji 94%. Ova razlika je toliko izražena da predstavlja diskriminaciju djece sa intelektualnim invaliditetom koja žive u rezidencijalnim ustanovama.“ (stavovi 52–55).

2.3. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina

Polazeći od stava da pluralističko i istinski demokratsko društvo ne treba samo da poštuje etnički, kulturni, jezički i vjerski identitet svake osobe koja pripada nacionalnoj manjini, već i da stvori uslove koji će joj omogućiti da taj identitet izrazi, sačuva i razvija, Komitet ministara Savjeta Evrope je 10. novembra 1994. godine usvojio *Okvirnu konvenciju za zaštitu nacionalnih manjina*. Do jula 2014. godine Konvenciju je potpisalo 43, a ratifikovalo 39 država članica Savjeta Evrope.

Ova Konvencija predstavlja prvi pravno obavezujući multilateralni instrument posvećen zaštiti nacionalnih manjina na globalnom nivou. Njome su uspostavljeni pravni principi kojima se države obavezuju da obezbijede zaštitu prava pripadnika nacionalnih manjina. Donošenjem Konvencije Savjet Evrope je realizovao ciljeve sadržane u Bečkoj deklaraciji, nastojeći da političke obaveze preuzete u okviru Konferencije o bezbjednosti i saradnji u Evropi pretoči u pravno obavezujući dokument.

Prema članu 4 (Odjeljak II) Konvencije, države se obavezuju da osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama garantuju jednakost pred zakonom i jednaku pravnu zaštitu. U tom smislu, izričito je zabranjena diskriminacija po osnovu pripadnosti nacionalnoj manjini. Pored toga, države se obavezuju da, gdje je to potrebno, preduzmu odgovarajuće mjere radi podsticanja potpune i efikasne jednakosti između pripadnika manjina i većinskog stanovništva u svim oblastima – ekonomskim, socijalnim, političkim i kulturnim. Pri tome su dužne da uvažavaju specifične uslove u kojima manjine žive. Takve mjere se, prema Konvenciji, ne smatraju diskriminacijom, već legitimnim sredstvom za ostvarivanje suštinske jednakosti.

Član 6 Konvencije propisuje obavezu država da podstiču duh tolerancije i međukulturni dijalog, te da preduzimaju efikasne mjere za jačanje međusobnog poštovanja, razumijevanja i saradnje među svim osobama koje žive na njihovoj teritoriji, bez obzira na etnički, kulturni, jezički ili vjerski identitet. Poseban akcenat stavljen je na oblasti obrazovanja, kulture i medija, uz obavezu država da zaštite lica koja mogu biti izložena prijetnjama, neprijateljstvu, nasilju ili diskriminaciji zbog svog identiteta.

Članovi 12–14 Konvencije odnose se na **pravo na obrazovanje pripadnika nacionalnih manjina**, uključujući promociju jezika i kulture manjina, izradu udžbenika na jezicima manjinskih naroda i jednak pristup kvalitetnom obrazovanju. Države su dužne da, gdje je to primjereno, preduzmu mjere u oblasti obrazovanja i istraživanja kako bi se podstaklo znanje o kulturi, istoriji, jeziku i religiji svojih nacionalnih manjina, ali i većinskog stanovništva. U tom kontekstu, obavezne su da obezbijede adekvatnu obuku nastavnika, pristup udžbenicima i razmjenu među učenicima i nastavnicima različitih zajednica. Takođe, države se obavezuju da promovišu **jednake mogućnosti za pristup obrazovanju** na svim nivoima, kao i pravo nacionalnih manjina da **osnivaju i upravljaju sopstvenim obrazovnim institucijama**. Na taj način afirmišu se načela zabrane diskriminacije i jednakih mogućnosti za sve, bez obzira na etničku pripadnost, što predstavlja suštinu definicije nacionalnih manjina u okviru Konvencije.

Kada je riječ o širem kontekstu međunarodnog prava i prakse, zaštita nacionalnih manjina zasniva se na dva osnovna stuba. Razlikovanje ova dva koncepta od suštinskog je značaja za pravilno razumijevanje međunarodnopravnog okvira i njegovu primjenu.

Prvi je stub nediskriminacije, koji obuhvata uživanje ljudskih prava i jednakost pred zakonom bez diskriminacije, kao i primjenu mjera afirmativne akcije radi postizanja stvarne jednakosti. Drugi je stub identiteta, koji se odnosi na prava nacionalnih manjina na očuvanje sopstvenog identiteta i obavezu država da im obezbijede potrebne uslove za njegovanje, razvoj i prenošenje njihove kulture, jezika i tradicije.²³

2.4. ECRI Opšta preporuka br. 13 o anticiganizmu/ antiromizmu (General Policy

Recommendation no. 13 on Combating Antigypsyism and Discrimination Against Roma)

Evropska komisija za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI) predstavlja jedinstveno stručno tijelo Savjeta Evrope za ljudska prava, zaduženo za praćenje aktivnosti u borbi protiv rasizma, diskriminacije i netolerancije u Evropi. Njen mandat obuhvata praćenje pojava rasizma, diskriminacije i netolerancije koje mogu imati strukturni ili sistemski karakter, kao i procjenu zakonodavnih i političkih odgovora država članica na te izazove. Iako ECRI ima širok nadzorni mandat, ona nije ovlašćena da prima pojedinačne žalbe.

Komisija je osnovana na Prvom samitu šefova država i vlada država članica Savjeta Evrope 1993. godine, a s radom je počela 1994. godine. Uprkos značajnom napretku u izgradnji mehanizama zaštite ljudskih prava, rasizam i netolerancija i dalje su prisutni i razvijaju se u evropskim društvima, što zahtijeva dodatne i koordinisane napore država članica. ECRI čini 46 nezavisnih stručnjaka, koje imenuju države članice Savjeta Evrope. Članovi se biraju na osnovu nezavisnosti, nepristrasnosti, moralnog autoriteta i stručne kompetentnosti u oblastima borbe protiv rasizma i netolerancije.

Statutarne aktivnosti ECRI obuhvataju praćenje stanja u pojedinim državama (country monitoring), tematski rad i saradnju sa civilnim društvom. U okviru svog mandata, ECRI blisko sarađuje sa nacionalnim vlastima država članica, nezavisnim tijelima nadležnim za jednakost i borbu protiv diskriminacije, kao i sa relevantnim međunarodnim organizacijama, Evropskom unijom, Ujedinjenim nacijama i OEBS-om, te sa organizacijama civilnog društva.

U okviru svog tematskog rada, ECRI usvaja Opšte preporuke (General Policy Recommendations – GPR), koje su upućene svim državama članicama i sadrže smjernice za efikasniju borbu protiv rasizma i netolerancije. Ove preporuke predstavljaju ključni instrument za usmjeravanje nacionalnih politika u skladu sa evropskim standardima. Jedna od najznačajnijih među njima je General Policy Recommendation no. 13 on Combating Antigypsyism and Discrimination Against Roma, usvojena 24. juna 2011. godine, a revidirana 1. decembra 2020. Ova preporuka nadograđuje raniju GPR br. 3, kao odgovor na pogoršanje položaja Roma u Evropi. U njoj ECRI poziva države članice da usvoje sveobuhvatan skup mjera koje kombinuju pravne instrumente, jačanje institucionalnih kapaciteta, obrazovne programe i aktivnosti podizanja svijesti, s ciljem suzbijanja antiromizma, diskriminacije i socijalne isključenosti Roma.

23 Vidi: Kotevska, B. (2013). *Guide on Discrimination Grounds*. Misija OEBS-a u Skoplju i Komisija za zaštitu od diskriminacije, str. 23.

Pojam „Romi“, u smislu ove preporuke, obuhvata ne samo Rome, već i Sinte, Kale, Aškalije, Egipćane, i druge srodne grupe u Evropi, zajedno sa Putnicima.²⁴

Preporuka br. 13 naglašava da vlade moraju razviti, sprovesti i adekvatno finansirati nacionalne strategije i politike za osnaživanje i uključivanje Roma, uz njihovo puno i ravnopravno učešće kao partnera u procesima donošenja odluka. Preporučuje se da te strategije obezbijede: i) usvajanje politika zasnovanih na jasnoj političkoj volji i dugoročnim ulaganjima radi poboljšanja položaja Roma; ii) ciljane mjere za borbu protiv rasističkog nasilja i antiromizma, kao i obezbjeđivanje efikasne pravne zaštite od diskriminacije u oblastima zapošljavanja, stanovanja, obrazovanja, zdravlja, pristupa robama i uslugama i u vršenju javnih funkcija; iii) sistematsko prikupljanje i analizu statističkih podataka radi praćenja napretka i evaluacije politika. Preporuka posebno ističe da su žene i djeca među najranjivijim grupama u okviru romske populacije. Države članice su stoga pozvane da unaprijede položaj romskih žena, obezbijede poštovanje njihovih prava i suzbiju višestruku diskriminaciju kojoj su izložene. Takođe, potrebno je obezbijediti registraciju sve romske djece pri rođenju i garantovati da svi pripadnici romske zajednice dobiju lične identifikacione dokumente.

ECRI je u svom Godišnjem izvještaju za 2016. godinu ukazala na problem neadekvatne implementacije nacionalnih strategija za integraciju Roma, navodeći da: „Iako je većina država članica Savjeta Evrope usvojila mjere, najčešće u obliku nacionalnih strategija i akcijskih planova za integraciju Roma, one se često ne sprovode uspješno. Prevazilaženje jaza između strategije i njene pravilne implementacije predstavlja izazov za mnoge zemlje. Neke države članice nisu izdvojile poseban budžet za ovu svrhu, dok je znatan dio sredstava za integraciju Roma u Evropi obezbijeđen putem fondova Evropske unije. Ovo odražava nizak nivo političkog prioriteta koji se Romima daje na nacionalnom nivou.“ (ECRI Annual Report 2016, stav 22).²⁵

Godišnji izvještaj ECRI za 2022. godinu navodi da su rasizam i govor mržnje usmjeren prema Romima i dalje u velikoj mjeri prisutni širom Evrope, kao i diskriminacija Roma i Putnika, uključujući postojanje sve više romskih škola sa etničkom segregacijom, te nepostojanje poboljšanih uslova stanovanja. Posebnu zabrinutost izaziva nedostatak odgovora na anti romski narativi i racizam u policiji (stav 19). Romi nomadskog načina života suočavaju se sa nepovoljnim propisima za njihove „mobilne kuće“/kampere, koji u nekim zemljama nisu prepoznati kao osnova za ostvarivanje prava na stanovanje, dok se istovremeno manje povoljno tretiraju u pogledu parkinga i drugih pravila koja se primjenjuju na kampere koje koriste turisti. Takođe, fiksne strukture koje Romi naseljavaju ponekad ne ispunjavaju kriterijume vlasti za registrovana prebivališta, što ostavlja Rome bez pripadajućih prava i bez uključenosti u urbani plan. Nažalost, iseljenja Roma iz nelegalno sagrađenih objekata i dalje su „popularna“ među biračima u mnogim evropskim zemljama, što podstiče lokalne vlasti da pristaju na takva iseljenja, bez adekvatnih mjera zaštite, naročito bez obezbjeđivanja prikladnog alternativnog stanovanja za iseljene Rome (stav 22). Istovremeno, ECRI je zabilježila napredak u

24 Napomena za crnogorsko izdanje: Termin „Romi i Putnici“ koristi se u Savjetu Evrope tako da obuhvata široku raznolikost grupa sa kojima Savjet Evrope radi na terenu: sa jedne strane obuhvata grupe a) Romi, Sinti/Manuši, Kale, Kaale, Romaničali, Bejaši/Rudari; b) Balkanski Egipćani (Egipćani i Aškalije); c) Istočne grupe (Dom, Lom and Abdal); i sa druge strane, grupe kao što su Putnici, Yenish, i populacija opisana administrativnim terminom „ljudi koji putuju“, kao i osobe koje sebe identifikuju kao Cigani. Gore navedeno je pojašnjenje, ne i definicija pojma Romi i/ili Putnici.

25 Napomena za crnogorsko izdanje: Vidi Godišnji izvještaj ECRI-ja za 2024. godinu: <https://rm.coe.int/annual-report-on-ecri-s-activities-covering-the-period-from-1-january-/1680b5bcd9>

nekim državama u vezi sa obeštećenjem Roma za nepravde iz prošlosti, poput nelegalne i često prisilne sterilizacije (stav 23) i policijskog zlostavljanja (stav 25).

Za više informacija, vidi: [Poglavlje VIII: Antiromizam](#).

3. Zaštita od diskriminacije u okviru Evropske unije

Član 13 Ugovora iz Amsterdama iz 1997. godine (koji je stupio na snagu 1. maja 1999. godine nakon ratifikacije od strane svih država članica) uspostavio je neposrednu nadležnost institucija Evropske unije za donošenje mjera protiv diskriminacije u svim oblastima obuhvaćenim pravnim sistemom EU, po osnovu pola, rasne ili etničke pripadnosti, religije ili uvjerenja, starosne dobi, invaliditeta i seksualne orijentacije.

Prije Amsterdamskog ugovora, koncept ljudskih prava nije bio izričito uključen u osnivačke ugovore evropskih zajednica, već se samo implicitno izvlačio iz odredbi koje su garantovale nesmetano funkcionisanje jedinstvenog tržišta. U tom kontekstu, Sud Evropske unije imao je ključnu ulogu u integrisanju koncepta ljudskih prava u pravo EU, tretirajući ih kao sastavni dio opštih pravnih načela koja Sud mora uzeti u obzir prilikom tumačenja i primjene ugovora.

Prvi put je Sud EU proglasio ljudska prava dijelom opštih načela prava Unije u predmetu *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. Ipak, ovaj pristup pokazao se neadekvatnim na duži rok, budući da opšta pravna načela imaju značaj samo u pogledu tumačenja i primjene ugovora, ali ne proizvode direktan pravni efekat u odnosu na izričite ugovorne odredbe. Odredbe ugovora imaju konstitutivni karakter i višu pravnu snagu u odnosu na opšta načela. Zbog toga je odlučeno da se koncept ljudskih prava, a naročito načelo zabrane diskriminacije, uvrsti u akte primarnog prava Evropske unije.

Član 13 Amsterdamskog ugovora postao je pravni osnov za donošenje dvije direktive o zaštiti od diskriminacije. Iako imaju identičnu strukturu, ove direktive se razlikuju prema obimu primjene (*ratione materiae*) i krugu subjekata na koje se odnose (*ratione personae*). Posebne direktive donijete su i u vezi sa diskriminacijom po osnovu pola. Dok direktive koje se odnose na zaštitu od diskriminacije po osnovu pola i rasne ili etničke pripadnosti imaju širi obim primjene, Direktiva Savjeta 2000/78/EZ o uspostavljanju opšteg okvira za jednako postupanje u zapošljavanju i zanimanju primjenjuje se isključivo na oblast radnih odnosa. Drugim riječima, ova direktiva jedina propisuje zaštitu od diskriminacije po osnovu starosne dobi unutar EU, ali samo u kontekstu zapošljavanja i rada. Institucije EU nisu donijele direktivu kojom bi se obezbijedila zaštita od diskriminacije po osnovu religije ili uvjerenja, invaliditeta, seksualne orijentacije i starosne dobi izvan oblasti rada, iako je postojala inicijativa za usvajanje tzv. „horizontalne direktive o jednakom tretmanu“. U kontekstu višestruke diskriminacije, naročito u oblasti zapošljavanja i radnih odnosa, posebno su značajne Povelja o temeljnim pravima Evropske unije, Direktiva 2000/78/EZ, kao i dvije direktive o ravnopravnosti polova (2004/113/EZ i 2006/54/EZ), koje će biti detaljnije analizirane u nastavku.

Prije razmatranja antidiskriminacionih direktiva EU, potrebno je analizirati Povelju o osnovnim pravima Evropske unije, koja danas ima status dijela primarnog prava EU, budući da je integrisana u Lisabonski ugovor. Povelja sadrži opštu klauzulu o zabrani diskriminacije (član 21), koja se primjenjuje horizontalno i obuhvata sve potencijalne osnove diskriminacije. Član 21 stav 1 glasi: „*Svaka diskrimi-*

nacija po osnovu bilo kog razloga kao što su pol, rasa, boja kože, etnička pripadnost, genetske osobine, jezik, religija ili uvjerenje, političko ili bilo koje drugo mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovina, rođenje, invaliditet, starost ili seksualna orijentacija zabranjuje se.“ Ova klauzula o zabrani diskriminacije sadrži najširu listu zaštićenih osnova u međunarodnom pravu, pri čemu je lista otvorenog karaktera jer uključuje i kategoriju „drugi status“.

Pored toga, zabrana diskriminacije se ne odnosi isključivo na prava iz Povelje, već ima opšti karakter i odnosi se na uživanje svih prava unutar pravnog sistema Unije. Ipak, primjena ove zabrane ograničena je na institucije, tijela, kancelarije i agencije Evropske unije, u skladu s principom supsidijarnosti, kao i na države članice kada one primjenjuju pravo EU (član 51 stav 1), i to unutar okvira postojećih ovlaštenja Unije (član 51 stav 2). Sa pravnog stanovišta, postojeća ovlaštenja Evropske unije omogućavaju prevenciju diskriminacije putem ranije navedenih direktiva, pa se može zaključiti da Povelja o temeljnim pravima ne donosi posebnu dodatnu vrijednost u pogledu obima zaštite od diskriminacije. Ipak, važno je napomenuti da je klauzula o zabrani diskriminacije iz Povelje, koja je po svojoj prirodi slična antidiskriminacionim klauzulama iz opštih instrumenata o ljudskim pravima, poput člana 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima, koncipirana široko i dopušta mogućnost opravdanja ograničenja u ostvarivanju prava priznatih Poveljom. Prema članu 52 stav 1 Povelje, takva ograničenja moraju biti u skladu sa principom proporcionalnosti, te moraju biti neophodna i istinski usmjerena ka ostvarivanju ciljeva od opšteg interesa, odnosno zaštititi prava i sloboda drugih. Takođe, treba istaći da klauzula o zabrani diskriminacije u Povelji ne pravi izričitu razliku između direktne i indirektno diskriminacije, već obje forme proizlaze iz iste opšte definicije. To znači da se isti standardi dokazivanja primjenjuju na oba oblika diskriminacije, što u praksi može predstavljati određene poteškoće u dokaznom postupku i ujednačavanju sudske prakse.

S druge strane, doprinos Povelje ogleda se u eksplicitnom prihvatanju koncepta stvarne (faktičke) jednakosti. Ovaj pristup najjasnije je izražen u članu 26, koji se odnosi isključivo na osobe sa invaliditetom.

3.1. Direktiva EU o jednakom tretmanu u zapošljavanju i zanimanjima

Direktiva 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. godine, kojom se uspostavlja opšti okvir za jednak tretman u zapošljavanju i zanimanjima, kako je ranije navedeno, izričito navodi četiri osnove diskriminacije: religiju ili uvjerenje, invaliditet, seksualnu orijentaciju i starost. Svrha Direktive je uspostavljanje opšteg okvira za borbu protiv diskriminacije na ove četiri osnove u oblasti zapošljavanja, zanimanja i osposobljavanja (član 1). S obzirom na terminologiju korišćenu u članu 1 Direktive, jasno je da se fokus stavlja više na pojedinca nego na grupu kojoj on pripada, odnosno ne predviđa se zaštita grupe, već se zabranjuje diskriminacija po osnovu navedenih specifičnih osnova. Zaštita grupa postoji samo u kontekstu indirektno diskriminacije (član 2 stav 2 tačka b), mjera afirmativne akcije (član 7) i razumnih prilagođavanja do određenog stepena (član 5), odnosno kada je važno da pogođena osoba pokaže vezu sa širom grupom. Problem predstavlja to što Direktiva 2000/78/EZ ne definiše osnove diskriminacije pojedinačno. Ovo pitanje, međutim, bilo je predmet sudske prakse Suda Evropske unije, naročito u slučajevima kada je invaliditet bio osnov diskriminacije, kao u slučajevima *Chacón Navas*, *Coleman* i *Jette Ring*.

U slučaju *Sonia Chacón Navas v. Eures Colectividades SA* Sud je presudio da, iako pojam „invaliditeta“ nije definisan u Direktivi 2000/78, on se mora razumjeti kao ograničenje koje proizlazi naročito iz fizičkih, mentalnih ili psiholoških oštećenja i koje onemogućava osobu da učestvuje u profesionalnom životu (stav 43). Dalje, pojmovi invaliditeta i bolesti nijesu istovjetni i ne mogu se tako tretirati (stav 44), pa pojedinac koji je otpušten zbog bolesti nije zaštićen Direktivom 2000/78/EZ po osnovu invaliditeta. Konačno, da bi ograničenje spadalo u pojam „invaliditeta“, mora biti vjerovatno da će trajati duže vrijeme (stav 45).

Sa druge strane, u pogledu *ratione materiae*, Direktiva 2000/78/EZ ima vrlo usko polje primjene, jer propisuje zabranu diskriminacije samo u oblasti radnih odnosa, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru. Ipak, ona obuhvata sve aspekte radnog angažmana: od objave oglasa za posao, procesa prijave, kriterijuma zapošljavanja i intervjua, preko zapošljavanja, prava iz radnog odnosa, plata, unapređenja, godišnjeg odmora, drugih beneficija, stručnog usavršavanja i prekvalifikacije, praktičnog rada, članstva u sindikatima i korišćenja prava iz tog članstva, pa do prestanka radnog odnosa (član 3 stav 1). Direktiva se ne primjenjuje na isplate iz državnih šema ili sličnih sistema, uključujući sisteme socijalnog osiguranja ili socijalne zaštite, a države članice mogu odrediti da se Direktiva, u dijelu koji se odnosi na diskriminaciju po osnovu invaliditeta i starosti, ne primjenjuje na oružane snage (član 3 stavovi 3 i 4).

Zabranjena je i direktna i indirektna diskriminacija (član 2 stav 2), uznemiravanje (član 2 stav 3), naređivanje diskriminacije (član 2 stav 4), kao i odmazda (član 11), i to od strane fizičkih i pravnih lica u javnom i privatnom sektoru (član 3). Takođe, predviđena je mogućnost obezbjeđivanja razumnih prilagođavanja za osobe sa invaliditetom (član 5) i sprovođenje pozitivnih mjera (član 7).

U pogledu diskriminacije po osnovu invaliditeta, član 5 ima poseban značaj jer obavezuje poslodavce da obezbijede razumna prilagođavanja. Član 5 glasi: *„Kako bi se osigurala primjena principa jednakog tretmana prema osobama sa invaliditetom, mora se obezbijediti razumno prilagođavanje. To znači da poslodavci treba da preduzmu odgovarajuće mjere, kada je to potrebno u konkretnom slučaju, kako bi omogućili osobi sa invaliditetom pristup, učešće ili napredovanje u zapošljavanju, ili da pohađa obuku, osim ako bi takve mjere predstavljale nerazmjernu opterećenost za poslodavca. Opterećenje neće biti nesrazmjerno ukoliko se može adekvatno ublažiti mjerama unutar okvira politike za osobe sa invaliditetom države članice.“*

Predgovor Direktive, u stavovima 20 i 21, dodatno pojašnjava pojmove „razumnog prilagođavanja“ i „nesrazmjerne opterećenosti“. U stavu 20 navodi se da treba preduzeti odgovarajuće, efikasne i praktične mjere radi prilagođavanja radnog mjesta osobama sa invaliditetom, na primjer prilagođavanjem prostora i opreme, radnog vremena, raspodjele zadataka ili obezbjeđivanjem obuke i integracionih resursa. U stavu 21 se dodaje da se, prilikom utvrđivanja da li određene mjere predstavljaju nerazmjernu opterećenost, posebno mora uzeti u obzir visina finansijskih i drugih troškova, veličina i finansijski kapacitet organizacije ili preduzeća, kao i mogućnost pribavljanja javnih sredstava ili druge pomoći. Jedna od uočenih slabosti ove odredbe jeste što se ne navodi izričito da neopravdano neobezbjeđivanje razumnih prilagođavanja predstavlja oblik diskriminacije.

Opseg primjene ove Direktive dodatno je ograničen odredbama koje omogućavaju da se ista ne primjenjuje u određenim situacijama. Kao što je ranije navedeno, pojedine odredbe isključuju primjenu Direktive u oblastima socijalnog osiguranja i socijalne zaštite, kao i u vezi sa oružanim snagama. Takođe, član 2 stav 5 dozvoljava preduzimanje mjera koje su neophodne radi javne bezbjednosti,

održavanja javnog reda, prevencije krivičnih djela, zaštite zdravlja i zaštite prava i sloboda drugih. Takve mjere, ukoliko se razlikuju po osnovu starosti ili invaliditeta, ne smatraju se diskriminatornim, ali ipak podliježu testu neophodnosti i proporcionalnosti.

Zaštita od diskriminacije po osnovu starosne dobi, uopšteno posmatrano, posebno je pogođena odredbom člana 6 stav 1 ove Direktive, koja predviđa mogućnost opravdavanja razlika zasnovanih na starosnoj dobi. Ova odredba je specifična jer se odnosi isključivo na razlike po osnovu starosti, pa je starosna dob, kao osnova diskriminacije stavljena u nepovoljniji položaj u odnosu na druge osnove propisane članom 13 Amsterdamskog ugovora. Ipak, svaka takva razlika mora biti podvrgnuta testu proporcionalnosti, koji obuhvata ispitivanje postojanja legitimnog cilja, neophodnosti i primjerenosti mjere.

Sud Evropske unije zauzeo je stav da se obavezni odlazak u penziju ne smije unaprijed smatrati opravdanim. U predmetu *Palacios de la Villa v. Cortefiel Servicios SA* Sud je odlučio da svaki obavezni odlazak u penziju mora ispunjavati uslove neophodnosti i proporcionalnosti utvrđene članom 6 Direktive 2000/78/EZ. Ovakav pristup omogućava sudsku kontrolu obaveznog odlaska u penziju i sprečava negativne posljedice po radnike koji su sposobni i voljni da nastave raditi (predmet C-411/05, 16. oktobar 2006).

Direktiva 2000/78/EZ ima horizontalno dejstvo, što znači da se primjenjuje i obavezujuća je za javni i privatni sektor. Međutim, ona nema direktan horizontalni efekat, pa fizička lica mogu podnijeti zahtjev protiv drugog fizičkog ili pravnog lica samo na osnovu odredbi nacionalnog zakonodavstva kojim je Direktiva implementirana. Takođe, Direktiva primjenjuje minimalistički pristup, definišući samo ciljeve koje treba ostvariti, dok su države članice obavezne da ispune minimalne standarde. One zadržavaju slobodu da, kroz svoje nacionalne pravne sisteme, odrede način postizanja tih ciljeva, kao i mogućnost da usvoje i primijene povoljnije odredbe za pojedine grupe lica.

3.2. Direktiva EU o jednakom postupanju bez obzira na rasnu ili etničku pripadnost

Uzimajući u obzir da je član 13 Amsterdamskog ugovora omogućio Savjetu slobodu izbora mjera, Savjet je 2000. godine usvojio Direktivu 2000/43/EZ o ravnopravnom tretmanu osoba bez obzira na njihovu rasnu ili etničku pripadnost. Ovom Direktivom posebno je istaknuta zabrana diskriminatornog tretmana i obezbjeđena zaštita od diskriminacije. Ostale osnove diskriminacije nisu obuhvaćene ovom Direktivom, jer se ona odnosi isključivo na diskriminaciju po osnovu rasne ili etničke pripadnosti. Druge osnove uređene su posebnim direktivama, poput Direktive 2000/78/EZ (koja je ranije analizirana) i direktive o ravnopravnosti polova, koje će biti razmotrene u nastavku. Ova Direktiva predstavlja jedan od rijetkih pravnih instrumenata u kojem je etnička pripadnost posebno prepoznata kao zasebni osnov diskriminacije.

Direktiva zabranjuje direktnu i indirektnu diskriminaciju (član 2 stav 2 tačke a) i b)). Da bi se dokazala direktna diskriminacija, potrebno je identifikovati uporednu osobu, odnosno pojedinca u sličnoj-uporednoj situaciji, kako bi se utvrdilo da je podnosilac zahtjeva stavljen u nepovoljniji položaj u odnosu na tu osobu. Direktna diskriminacija po osnovu rasne ili etničke pripadnosti ne može biti opravdana ni pod kojim uslovima, osim ako takva karakteristika predstavlja stvaran i odlučujući

uslov za obavljanje određene profesije (član 4) ili ako se zasniva na sprovođenju mjera afirmativne akcije (član 5). Direktiva takođe zabranjuje indirektnu diskriminaciju. Da bi se dokazala indirektna diskriminacija, potrebno je utvrditi da primjena određenih, naizgled neutralnih odredbi, kriterijuma ili praksi ima nesrazmjeran i negativan efekat na pripadnike određene rase ili etničke grupe u poređenju s pripadnicima drugih grupa. Postojanje indirektna diskriminacije dokazuje se time što se utvrdi da su članovi diskriminisane grupe neproporcionalno pogođeni primjenom neutralnih odredbi, kriterijuma ili praksi. Indirektna diskriminacija može biti opravdana u slučajevima kada je razlika zasnovana na legitimnom cilju, a usvojene mjere su neophodne i primjerene za ostvarivanje tog cilja. Definicije direktne i indirektna diskriminacije, uznemiravanja, naređivanja diskriminacije i viktimizacije, sadržane u direktivama EU, uključujući i ovu, trebalo bi da budu osnova za definisanje ovih pojmova u nacionalnom zakonodavstvu. Sve postojeće pravne neusklađenosti potrebno je rješavati pozivanjem na EU direktive i njihove definicije različitih oblika diskriminacije.

Član 3 definiše opseg primjene Direktive. Ona se primjenjuje na radne odnose, odnosno na uslove pristupa zaposlenju, samozapošljavanju i zanimanju, uključujući kriterijume za odabir i uslove zapošljavanja, unapređenje, pristup svim nivoima stručnog usavršavanja, naprednog stručnog obrazovanja i prekvalifikacije, uključujući i praktični rad, uslove rada i zaposlenja, uključujući otkazivanje ugovora o radu i plate, kao i članstvo i učešće u radničkim ili poslodavačkim organizacijama. Direktiva se, osim na oblast rada, primjenjuje i na druge oblasti, kao što su zapošljavanje, socijalna zaštita, socijalno osiguranje, zdravstvena zaštita, pristup robi i uslugama te stanovanje. Zbog toga se razlikuje od Direktive 2000/78/EZ o ravnopravnom tretmanu u zapošljavanju i zanimanjima, kako je ranije objašnjeno.

Član 4 predviđa ograničeni izuzetak od zabrane diskriminacije i dozvoljava različit tretman zasnovan na karakteristici povezanoj s rasnom ili etničkom pripadnošću, ukoliko ta karakteristika predstavlja stvaran i odlučujući uslov za obavljanje određene profesije.

Član 5 propisuje mjere afirmativne akcije kao izuzetak od zabrane direktne diskriminacije i usklađen je s opšteprihvaćenim stavom o afirmativnim mjerama unutar EU, prema kojem one ne smiju spriječiti nijednu državu članicu da održi ili usvoji specifične mjere za sprečavanje ili nadoknadu nedostataka povezanih s rasnom ili etničkom pripadnošću. Imajući u vidu privremeni karakter mjera afirmativne akcije, one se primjenjuju s ciljem obezbjeđivanja pune jednakosti u praksi. Mjere afirmativne akcije priznate u članu 5 Direktive relevantne su i za našu zemlju, naročito u pogledu opravdanosti mjera koje se odnose na sprovođenje principa adekvatne i pravične zastupljenosti.

Direktiva takođe propisuje mehanizme zaštite koje države članice treba da implementiraju u svoje nacionalne pravne sisteme. Prije svega, one su dužne da obezbijede pristup sudskim instancama kad god pojedinci smatraju da su diskriminisani. Ukoliko je došlo do nepovoljnijeg tretmana ili nesrazmjernih negativnih efekata određenog propisa, kriterijuma ili prakse, teret dokazivanja prelazi na tuženog, koji mora dokazati da diskriminacije nije bilo (član 8 stav 1).

Na osnovu ove Direktive, države članice treba da odrede tijelo ili tijela za promociju ravnopravnog tretmana bez diskriminacije po osnovu rasnog ili etničkog pripadnosti. Ta tijela treba da pružaju nezavisnu pomoć žrtvama diskriminacije u ostvarivanju njihovih prava, da sprovedu istraživanja i objavljuju nezavisne izvještaje o svim pitanjima vezanim za diskriminaciju (član 13).

Sud Evropske unije u predmetu *Firma Feryn* utvrdio je postojanje direktne diskriminacije u situaciji kada poslodavac javno izjavio da neće zapošljavati radnike određene etničke ili rasne pripadnosti, jer izjave tog tipa značajno utiču da pripadnici tih grupa odustanu od prijavljivanja za posao čime im biva otežavan pristup tržištu rada (stav 28).

3.3. Direktive o rodnoj ravnopravnosti

Direktiva 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 5. jula 2006. godine o sprovođenju principa jednakih mogućnosti i jednakog tretmana muškaraca i žena u oblasti zaposlenja i rada

Primarni cilj ove Direktive je pojednostavljivanje, modernizacija i unapređenje zakonodavstva EU u oblasti jednakog tretmana muškaraca i žena u zapošljavanju, objedinjavanjem glavnih postojećih odredbi u jedan tekst. Imajući u vidu sudske praksu Suda Evropske unije, posebno se ističe predmet *Bilka*, u kojem je Sud razmatrao različit tretman zasnovan na menadžerskim stavovima poslodavca koji su opravdavali isključenje radnika sa pola radnog vremena iz fonda penzijskog osiguranja, uz obrazloženje da je cilj takve mjere bio podsticanje rada u punom radnom vremenu i obezbjeđivanje dovoljnog broja zaposlenih. U ovom slučaju Sud nije izričito naveo da li se ta mjera može smatrati proporcionalnom u pogledu različitog uživanja prava (*Bilka-Kaufhaus GmbH v. Weber Von Hartz*). Iz sudske prakse Suda može se zaključiti da Sud ne bi prihvatio opravdanje za diskriminatorni tretman po osnovu pola koje se zasniva isključivo na finansijskim ili menadžerskim razlozima poslodavca.

Cilj Direktive je obezbjeđivanje sprovođenja principa jednakih mogućnosti i jednakog tretmana muškaraca i žena u pitanjima zaposlenja i rada-zanimanja, sa fokusom na tri oblasti: pristup zaposlenju, uključujući napredovanje i stručno usavršavanje; radne uslove, uključujući zarade; i profesionalne šeme socijalnog osiguranja.

Direktiva zabranjuje direktnu i indirektnu diskriminaciju, uznemiravanje i seksualno uznemiravanje, te uspostavlja princip jednake zarade za jednak rad i rad jednake vrijednosti, kao i jednak tretman u profesionalnim šemama socijalnog osiguranja koje finansira poslodavac. Uključuje odredbe koje se odnose na tri ključna principa: jednake plate, jednak tretman u šemama socijalnog osiguranja kod poslodavaca i jednak tretman u pristupu zaposlenju, stručnom vođenju i napredovanju u oblasti radnih odnosa.

Direktiva afirmiše princip utvrđen članom 141 stavom 4 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, u cilju obezbjeđivanja pune jednakosti u praksi između muškaraca i žena u radnom životu, naglašavajući da princip jednakog tretmana ne sprječava nijednu državu članicu da održava ili usvaja mjere koje pružaju posebne povlastice radi olakšavanja zapošljavanja nedovoljno zastupljenog pola ili sprečavanja i nadoknade postojećih neravnopravnosti u profesionalnoj karijeri.

U predmetu *Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen*, mjere afirmativne akcije za žene bile su osporene, a Sud Evropske unije presudio je da kvote za zapošljavanje žena koje su automatski i apsolutno određene predstavljaju kršenje antidiskriminacionog zakonodavstva EU.

Ovaj dio Direktive obuhvata i odredbe iz Direktive 2002/73/EZ o unapređenju zaštite majki, očeva i usvojitelja tokom roditeljskog odsustva, kao i pozivanje na Direktivu 92/85/EEC o uvođenju mjera za poboljšanje sigurnosti i zdravlja na radu trudnica, radnica koje su nedavno rodile ili koje doje.

Direktiva zahtijeva od država članica da u svoje nacionalne pravne sisteme uvedu mjere neophodne za obezbjeđivanje stvarne i efektivne naknade ili reparacije za gubitke i štetu koju je pretrpjela osoba usljed diskriminacije po osnovu pola, ne precizirajući maksimalni iznos odštete. Takođe, predviđa obavezu svake države članice da odredi i organizuje tijelo ili tijela za promociju, analizu, praćenje i podršku jednakog tretmana svih osoba bez diskriminacije po osnovu pola, kao i pružanje pomoći žrtvama diskriminacije. Dalje, Direktiva ističe potrebu za jačanjem uloge socijalnih partnera i organizacija civilnog društva u promociji principa jednakog tretmana. Poziva države članice da ukinu ili izmijene odredbe nacionalnog zakonodavstva koje su u suprotnosti s principom jednake zarade i principom jednakog tretmana muškaraca i žena.

Države članice dužne su da uspostave sistem sankcija koji može uključivati efikasne, proporcionalne i odvraćajuće kazne za svakoga ko prekrši prava zagarantovana Direktivom. Takođe, predviđena je zaštita zaposlenih, uključujući i predstavnike zaposlenih, od štetnog postupanja poslodavca kao reakcije na podnošenje pritužbi unutar organizacije ili pokretanje pravnih postupaka radi ostvarivanja poštovanja principa jednakog tretmana (zaštita od viktimizacije).

Direktiva preporučuje državama članicama da podstaknu poslodavce i one odgovorne za pristup stručnom osposobljavanju da preduzmu djelotvorne mjere za sprečavanje svih oblika diskriminacije po osnovu pola, naročito uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja. Pored toga, države članice obavezne su da u procesu izrade i sprovođenja zakona i propisa uzmu u obzir cilj postizanja ravnopravnosti muškaraca i žena, kao i da obezbijede dostupnost svih relevantnih informacija svim zainteresovanim stranama.

Direktiva Savjeta 2004/113/EZ o sprovođenju principa jednakog tretmana muškaraca i žena u pristupu i pružanju dobara i usluga

Direktiva Savjeta 2004/113/EZ od 13. decembra 2004. godine predstavlja prvi pravni instrument Evropske unije koji ima za cilj da proširi primjenu principa jednakog tretmana muškaraca i žena izvan oblasti zapošljavanja i radnog prava. Na osnovu člana 13 Ugovora iz Amsterdama, kojim se Savjetu daje mogućnost da, na prijedlog Komisije i nakon konsultacija sa Evropskim parlamentom, jednoglasno usvaja mjere za borbu protiv diskriminacije po osnovu pola, ovom Direktivom zabranjuje se diskriminatorski pristup dobrima i uslugama koje se nude na tržištu. Direktiva se ne primjenjuje na medije, marketing, niti na javno ili privatno obrazovanje.

Zabrana utvrđena Direktivom odnosi se podjednako na direktnu i indirektnu diskriminaciju, uključujući i nepovoljniji tretman zbog trudnoće ili materinstva, koji se smatra oblikom direktne diskriminacije. Takođe, uznemiravanje i seksualno uznemiravanje definišu se i zabranjuju kao oblici diskriminacije. Princip jednakog tretmana ne sprečava nijednu državu članicu da usvaja posebne mjere afirmativne akcije.

U skladu s Direktivom, države članice dužne su da obezbijede da se, u svim novim ugovorima zaključenim najkasnije do 21. decembra 2007. godine, pol ne koristi kao faktor za izračunavanje

premija i beneficija u svrhe osiguranja i srodnih finansijskih usluga, ukoliko to dovodi do razlika između pojedinaca. Kao izuzetak, države članice mogu dozvoliti proporcionalne razlike u premijama i beneficijama ako je pol odlučujući faktor u procjeni rizika. Međutim, takav tretman mora biti zasnovan na relevantnim i tačnim statističkim podacima koji su javno dostupni i redovno ažurirani. Direktiva izričito zabranjuje da troškovi povezani s trudnoćom i materinstvom dovode do razlika u premijama i beneficijama po osnovu pola.

U predmetu *Test-Achats*, belgijski zakon je omogućavao osiguravajućim društvima da, na osnovu člana 5(stav2) Direktive 2004/113/EZ, primjenjuju različite metode obračuna premija i beneficija za muškarce i žene. Sud Evropske unije zaključio je da je sprovođenje ove derogacije u suprotnosti s principom jednakosti između muškaraca i žena. Belgijski ustavni sud uputio je pitanje Sudu EU radi utvrđivanja da li je član 5(2) Direktive 2004/113/EZ u skladu s principom jednakosti i zabranom diskriminacije garantovanom Direktivom. Sud je odlučio da razlika u premijama i beneficijama, kada je pol odlučujući faktor u proračunu (na osnovu statističkih procjena rizika za muškarce i žene), mora biti ukinuta, imajući u vidu da je istekao petogodišnji prelazni period od transponovanja Direktive u nacionalno zakonodavstvo. Sud je proglasio član 5(2) ništavim po isteku tog perioda, odnosno od 21. decembra 2012. godine. U skladu s tim, Sud je presudio da pri izračunavanju beneficija i premija muškarcima i ženama moraju primati jednak iznos, bez obzira na pol (*Association Belge des Consommateurs Test-Achats and Others v. Conseil des ministres*).

Kao izuzetak, Direktiva dozvoljava različit tretman muškaraca i žena samo ako je on opravdan legitimnim ciljem, kao što su zaštita žrtava rodno zasnovanog nasilja, zaštita privatnosti i morala, organizacija sportskih takmičenja s učesnicima samo jednog pola i slično. Svaka država članica dužna je da na odgovarajući način izmijeni sopstveno zakonodavstvo koje je u suprotnosti s principom jednakog tretmana. Takođe, Direktiva propisuje da svaka država članica treba da odredi jedno ili više tijela za promociju jednakog tretmana muškaraca i žena na nacionalnom nivou u svim oblastima obuhvaćenim Direktivom.

Direktiva predviđa mogućnost zaštite žrtava diskriminacije kroz sudske i/ili upravne postupke, kao i obezbjeđivanje stvarne i efikasne naknade štete ili kompenzacije žrtvama diskriminacije. Kazne za slučajeve diskriminacije moraju biti efikasne, primjerene i proporcionalne. Kada tužilac iznese činjenice na osnovu kojih se može pretpostaviti postojanje diskriminacije, teret dokazivanja prelazi na tuženog, koji mora dokazati da diskriminacija nije postojala u konkretnom slučaju.

Direktiva takođe predviđa zaštitu od viktimizacije, odnosno od svakog nepovoljnog tretmana ili posljedice kao reakcije na žalbu ili pokretanje pravnog postupka usmjerenog na primjenu principa jednakog tretmana, kao i zaštitu svjedoka u slučajevima diskriminacije po osnovu pola. Ona podstiče konstruktivan dijalog s civilnim sektorom kao doprinos borbi protiv diskriminacije i promoviše široku diseminaciju informacija o ovoj Direktivi, kao i o pravima i obavezama koje iz nje proizilaze.

3.4. Budući izazovi antidiskriminacionog prava Evropske unije

Predlog Direktive Savjeta o sprovođenju principa jednakog tretmana između osoba, bez obzira na religiju ili uvjerenje, invaliditet, starosnu dob ili seksualnu orijentaciju, tzv. „Horizontalna direktiva“, nalazi se u postupku razmatranja od strane Savjeta Evropske unije više od petnaest godina. Ovaj predlog predstavlja pokušaj da se zaokruži zakonodavni okvir EU u oblasti zabrane diskriminacije, odnosno da se dopune postojeće direktive i obezbijedi zaštita od diskriminacije i u drugim oblastima van radnih odnosa, po svim navedenim osnovima. Nedostatak usklađenosti u zaštiti po pojedinim osnovima diskriminacije, kao i različit materijalni opseg svake od postojećih direktiva EU, često su bili predmet kritike, jer su stvarali hijerarhiju zaštićenih osnova. U cilju prevazilaženja tog nedostatka, a kao rezultat kontinuiranog pritiska Evropskog parlamenta i organizacija civilnog društva, Evropska komisija je u julu 2008. godine predstavila predlog ove Direktive. Iako je predlog više puta detaljno razmatran i mijenjan od strane Savjeta, može se zaključiti da još uvijek nema naznaka da su države članice blizu postizanja dogovora o konačnom tekstu i njegovom usvajanju. Imajući u vidu da je za donošenje potrebna jednoglasnost Savjeta, neophodno je da države članice postignu konsenzus.

Analiza predloga Direktive, uključujući sve dosadašnje izmjene, ukazuje na tri trenda koja će biti detaljnije razmotrena: prvo, spremnost da se napravi korak unazad kada je riječ o materijalnom dometu Direktive u odnosu na postojeće antidiskriminacione direktive; drugo, izbjegavanje ambicioznijeg pristupa od postojećeg (na primjer, regulisanje višestruke diskriminacije ili uvođenje pozitivne obaveze država članica da promovišu jednakost); i treće, kada je riječ o invaliditetu (ali ne i o drugim osnovima diskriminacije), primjetna je težnja država članica da ovu Direktivu iskoriste kao instrument za sprovođenje Konvencije o pravima osoba s invaliditetom, koju su potpisale države članice Evropske unije. Može se zaključiti da mnoge države članice i dalje preispituju svoju spremnost da usvoje ovaj predlog. Osim toga, predlog ne uvodi nova ili inovativna rješenja, niti reformiše postojeći antidiskriminacioni okvir EU, čime se propušta prilika za njegovo modernizovanje. Ipak, usvajanje Horizontalne direktive predstavljalo bi jasan pokazatelj spremnosti država članica da se pridržavaju temeljnih vrijednosti Unije i da se kreću ka stvaranju Unije jednakosti.

Poglavlje V

Zaštita od diskriminacije u nacionalnom pravnom okviru

1. Normativni okvir zaštite od diskriminacije u Crnoj Gori

Pravni okvir za zaštitu od diskriminacije u Crnoj Gori razvijen je nakon definisanja države u građanskim terminima, ali i nakon uvođenja modela multikulturalizma u odnosu prema etnokulturnoj pluralnosti u demografskom smislu. Veoma važan podsticaj za razradu antidiskriminacionog okvira u crnogorskom kontekstu dat je otvaranjem pregovora o pridruživanju Crne Gore Evropskoj uniji. Kao kandidat za članstvo u pomenutoj političkoj zajednici od 2010. godine, Crna Gora ima obavezu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnim standardima Evropske unije i u oblasti ljudskih prava i borbe protiv diskriminacije. Na taj način ostvarivanje ključnog strateškog cilja Crne Gore - članstva u Evropskoj uniji, u velikoj mjeri zavisi od uspjeha institucionalnih, političkih i društvenih aktera u borbi protiv različitih oblika diskriminacije, marginalizacije i isključivanja. Unutrašnji pravni okvir, u ovom smislu, dominantno je dobro postavljen ali postoji izazov njegove (ne)primjene odnosno kvaliteta i obima njegove implementacije. Takođe, postoje i određeni normativni nedostaci o kojima će biti riječi.

1.1 Ustavno-pravni okvir

Kada je riječ o pravnom sistemu Crne Gore i zabrani diskriminacije, najprije treba pomenuti *Ustav Crne Gore* iz 2007. godine. Najviši pravni akt istovremeno je i jedan od temelja modela multikulturalizma i zaštite ljudskih i manjinskih prava u crnogorskom kontekstu. Za problematiku borbe protiv diskriminacije, u kontekstu važećeg Ustava Crne Gore, postoji nekoliko najvažnijih članova. Osim člana 7 Ustava koji izričito zabranjuje "izazivanje i podsticanje mržnje po bilo kom osnovu", jasna zabrana diskriminacije nalazi se u članu 8. Naime, u pomenutom članu precizirano je da se "zabranjuje svaka neposredna i posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu" ali i da se diskriminacijom neće smatrati "propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju". (Stavovi 1 i 2, Član 8, Ustav Crne Gore, 2007). Mjere afirmativne akcije odnosno tzv. "posebne mjere" u terminologiji ustavotvorca, privremenog su karaktera i njihovo trajanje vezano je za ostvarivanje cilja/ciljeva radi kojih su i predviđene. Za ukidanje svih oblika diskriminacije i minimiziranje nejednakosti od značaja je i član 9 Ustava koji propisuje da su "potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori

i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva" (Član 9, Ustav Crne Gore 2007). Posebno je značajno naglasiti da se odredbe koje se odnose na zabranu izazivanja i podsticanja mržnje i netrpeljivosti, kao i na zabranu diskriminatornog postupanja, ne mogu ograničiti čak ni u situacijama kada se druga prava privremeno suspenduju. Ovim rješenjem Ustav Crne Gore potvrđuje da je zabrana diskriminacije jedno od temeljnih načela demokratskog poretka i osnovna garancija zaštite ljudskih prava i sloboda.²⁶

Jednakost pred zakonom, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, uspostavljena je članom 17, dok član 18 uvodi načelo rodne ravnopravnosti precizirajući obavezu države u garantovanju i obezbjeđivanju ravnopravnosti žena i muškaraca ali i razvijanju politika jednakih mogućnosti. Član 25 Ustava predviđa mogućnost privremenog ograničenja prava i sloboda ali istovremeno ne dozvoljava ograničenja koja bi bila diskriminatorna, odnosno koja bi se zasnivala na "polu, nacionalnosti, rasi, vjeri, jeziku, etničkom ili društvenom porijeklu, političkom ili drugom uvjerenju, imovnom stanju ili bilo kakvom drugom ličnom svojstvu" (Član 25, Ustav Crne Gore 2007). Istovremeno, u stavu 4 pomenutog člana precizirano je da ne postoji izuzetak kada je, između ostalog, riječ o zabrani izazivanja ili podsticanja mržnje ili netrpeljivosti; diskriminacije i nasilne asimilacije niti okolnosti u kojima bi navedeno bilo dozvoljeno. Prepoznajući položaj određenih, ranjivih grupa Ustavotvorac je predvidio njihovu posebnu zaštitu, i to predstavlja veoma važnu stavku kada je riječ o borbi protiv diskriminacije, isključivanja i marginalizacije. Djelovi populacije odnosno pojedinci i/ili grupe/zajednice koji uživaju posebnu zaštitu po važećem Ustavu Crne Gore su omladina, žene, lica sa invaliditetom, porodica, majke i djeca. (članovi 64, 68, 69, 71, 73, 74 Ustav Crne Gore, 2007). Netipično za ustav kao najviši pravni akt ali u skladu sa određenjem Crne Gore kao multikulturalne države, u odjeljku 5 važećeg Ustava predviđena su tzv. Posebna - manjinska prava. U članu 80 pomenutog odjeljka izričito se zabranjuje nasilna asimilacija članova manjinskih naroda i drugih manjinskih nacionalnih zajednica i precizira se obaveza države da zaštiti članove navedenih tipova zajednica od nasilne odnosno nedobrovoljne asimilacije. Kada je riječ o borbi protiv diskriminacije u institucionalnom smislu, od značaja je i član 81 Ustava koji je posvećen Zaštitniku ljudskih prava i sloboda. Iako je institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda ustanovljena posebnim Zakonom iz 2003. godine, Ustav Crne Gore prepoznaje i potvrđuje značaj navedenog institucionalnog rješenja. Utemeljen kao nezavisan i samostalan organ čija je obaveza da preduzima mjere za zaštitu ljudskih prava i sloboda, Zaštitnik predstavlja veoma važnu institucionalnu kariku u institucionalno-pravnom sistemu Crne Gore, kada je riječ o zaštiti od diskriminacije odnosno ukidanju svih njenih oblika. Detaljnije razmatranje uloge i nadležnosti Zaštitnika biće izloženo u nastavku.

Prije nego se dodatno analizira postojeći institucionalni okvir zaštite od diskriminacije, potrebno je dati pregled najvažnijih elemenata važećeg zakonskog, materijalnopravnog okvira, kada u pitanju pomenuta problematika. U ovom smislu važno je istaći da je načelo borbe protiv diskriminacije, odnosno zaštita od diskriminacije i diskriminatornih praksi implementirana u zakonima koji regulišu posebne oblasti - od rodne ravnopravnosti pa do obrazovanja, zaštite nacionalnih odnosno etnokulturnih manjina i lica sa invaliditetom, socijalne i zdravstvene zaštite itd.

26 Vukčević I., Marković M., „Zaštita od diskriminacije u praksi crnogorskog pravosuđa“, Institut za pravne studije/Centar za demokratiju i ljudska prava Podgorica, 2016, str. 6.

1.1.1. ZAKON O ZABRANI DISKRIMINACIJE

Najvažniji, krovni zakon kada je riječ o borbi protiv diskriminacije jeste *Zakon o zabrani diskriminacije* koji je donešen odnosno stupio na snagu 2010. godine. U članu 2 ovog Zakona diskriminacija je definisana kao "svako pravno ili faktičko pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje postupanja prema jednom licu, odnosno grupi lica u odnosu na druga lica, kao i isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva nekom licu u odnosu na druga lica, koje se zasniva na rasi, boji kože, nacionalnoj pripadnosti, društvenom ili etničkom porijeklu, vezi sa nekim manjinskim narodom ili manjinskom nacionalnom zajednicom, jeziku, vjeri ili uvjerenju, političkom ili drugom mišljenju, polu, promjeni pola, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji i/ili interseksualnim karakteristikama, zdravstvenom stanju, invaliditetu, starosnoj dobi, imovnom stanju, bračnom ili porodičnom stanju, pripadnosti grupi ili pretpostavci o pripadnosti grupi, političkoj partiji ili drugoj organizaciji, kao i drugim ličnim svojstvima". (Član 2, Zakon o zabrani diskriminacije 2017). Konstrukcija "druga lična svojstva" omogućava proširivanje preciziranih i navedenih ličnih svojstava odnosno osnova diskriminacije, prvenstveno kroz praksu sudova.

Osim navedene definicije diskriminacije, Zakon precizira i postojanje tzv. Neposredne i posredne diskriminacije. Neposredna diskriminacija postoji onda kada se "aktom, radnjom ili nečinjenjem lice ili grupa lica, u istoj ili sličnoj situaciji, dovode ili su dovedeni, odnosno mogu biti dovedeni u nejednak položaj u odnosu na drugo lice ili grupu lica" i to po nekom od osnova koji su dati u definiciji (Član 2, stav 3, Zakon o zabrani diskriminacije, 2017). Za razliku od neposredne, posredna diskriminacija postoji u slučaju kada neka pravna odredba, kriterijum ili praksa dovodi lice ili grupu lica u nejednak položaj (po nekom od osnova iz pomenutog stava 2), a istovremeno ima prividni karakter neutralnosti. Dodatno, u ovoj zakonskoj odredbi precizirano je da se diskriminacijom smatra i "podsticanje, pomaganje, davanje instrukcija kao i najavljena namjera da se određeno lice ili grupa lica diskriminišu" po nekom od navedenih osnova (Član 2, stav 5, Zakon o zabrani diskriminacije, 2017).

Važno je pomenuti i posebne oblike diskriminacije koje navedeni Zakon prepoznaje: Uznemiravanje, seksualno uznemiravanje, segregacija, govor mržnje, diskriminacija u korišćenju objekata i površina u javnoj upotrebi, diskriminacija u pristupu dobrima, uslugama u javnom i privatnom sektoru i robi, diskriminacija po osnovu zdravstvenog stanja, diskriminacija po osnovu starosne dobi, diskriminacija po osnovu pripadnosti političkoj, sindikalnoj i drugoj organizaciji, diskriminacija u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja, diskriminacija u oblasti rada, rasna diskriminacija, diskriminacija po osnovu vjere i uvjerenja, diskriminacija lica sa invaliditetom, Diskriminacija po osnovu rodnog identiteta, seksualne orijentacije i/ili interseksualnih karakteristika (Članovi 7, 9, 9a, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 17a, 18, 19, Zakon o zabrani diskriminacije, 2017). Primjetno je da se u Zakonu oblici diskriminacije, osim (različitih oblika) uznemiravanja, segregacije i govora mržnje, diskriminacija vezuje za različite osnove diskriminacije odnosno oblasti u kojima diskriminacija može biti prisutna. Pri tom se, nakon razrade različitih "oblika diskriminacije" u članu 20 Zakona uvodi odrednica "teži oblik diskriminacije". U pitanju su, zapravo, ne oblici već teži slučajevi diskriminacije koji postoje u slučajevima tzv. Višestruke diskriminacije (kada se diskriminacija čini prema licu odnosno grupi lica i to po više osnova koji su predviđeni u članu 2, stav 2), ponovljene diskriminacije (diskriminacija učinjena više puta prema licu ili grupi lica), produžena diskriminacija (diskriminacija koja traje odnosno koja je učinjena u dužem vremenskom periodu prema licu ili grupi lica). Osim navedenih, teži slučajevi diskriminacije postoje i onda kada se ista propagira putem javnih glasila, kao i onda kada postoji ispisivanje i isticanje sadržaja i simbola diskriminatorne sadržine na javnim mjestima. Takođe, kada postoje naročito teške posljedice po diskriminisano lice, grupu lica ili po njihovu imovinu radi se o težim slučajevima odnosno "oblicima" diskriminacije (ukoliko se upotrijebi

terminološko rješenje za koje se odlučio zakonodavac) (Član 20, Zakon o zabrani diskriminacije, 2017). U ovom dijelu važno je izbjeći nepreciznost u smislu upotrebe pojmova i kategorija. Oblike treba jasno razlikovati od različitih osnova diskriminacije odnosno oblasti u kojima se diskriminacija može pojaviti, ali i od težih slučajeva diskriminacije. U važećem Zakonu to nije slučaj i neophodno je prilikom usvajanja novog Zakona o zabrani diskriminacije, čija izrada je u toku, preciznije razlikovati navedene kategorije i pojmove.

Što se tiče sudske zaštite, Zakon o zabrani diskriminacije, tačnije član 25 propisuje proširenu mjesnu nadležnost, prema kojoj, osim suda opšte mjesne nadležnosti, postupak može voditi i sud na čijem području tužilac ili tužiteljka ima prebivalište, odnosno sjedište. Prema članu 26, tužilac može zahtijevati od suda da: utvrdi postojanje diskriminacije; izda zabranu njenog ponavljanja ili vršenja radnje kojom ona prijeti; naloži uklanjanje posljedica diskriminatoriskog postupanja; dosudi naknadu štete.

U određenim slučajevima sud može naložiti i objavljivanje presude o trošku tuženog, posebno kada je diskriminacija izvršena putem medija. Ovi zahtjevi mogu se isticati samostalno ili zajedno sa drugim tužbenim zahtjevima u parničnom postupku, pod uslovom da su međusobno povezani i zasnovani na istom činjeničnom i pravnom osnovu.

Rok za podnošenje tužbe ograničen je na godinu dana od dana saznanja za diskriminatorско postupanje, a najkasnije tri godine od dana njegovog izvršenja (čl. 27). Poseban značaj imaju privremene mjere koje sud može odrediti prije ili tokom postupka, kada je to potrebno radi sprječavanja nenaodnaddive štete, teške povrede prava na jednako postupanje ili nasilja. O ovakvom predlogu sud je dužan odlučiti bez odlaganja, primjenjujući pravila izvršnog postupka.

Jedna od najvažnijih procesnih garancija jeste pravilo o teretu dokazivanja, definisano članom 29 Zakona. Ukoliko tužilac učini vjerovatnim da je diskriminacija izvršena, teret dokazivanja prelazi na tuženog, koji je dužan da dokaže da diskriminatoriskog postupanja nije bilo. Ovo pravilo, koje je u skladu sa standardima razvijenih evropskih država, primjenjuje se i u postupcima pred Zaštitnikom ljudskih prava i sloboda, ali ne obuhvata prekršajne i krivične postupke.

Kaznene odredbe (čl. 34, 34a, 34b i 34c) predviđaju stroge novčane kazne i zaštitne mjere kao mehanizam odvracanja od diskriminacije i srodnih zabranjenih postupanja. Za najteže povrede, poput ograničavanja ili onemogućavanja korišćenja javnih objekata i površina, naročito licima sa invaliditetom ili smanjene pokretljivosti, pravna lica mogu biti kažnjena novčanim iznosima od 10.000 do 20.000 eura, uz proporcionalne kazne za odgovorna lica, preduzetnike i fizička lica.

Posebno su sankcionisana ponašanja koja vrijeđaju dostojanstvo i stvaraju neprijateljsko ili ponižavajuće okruženje, uključujući uznemiravanje, seksualno uznemiravanje, segregaciju, govor mržnje, te onemogućavanje pristupa dobrima, uslugama, obrazovanju, zapošljavanju i drugim pravima po bilo kojem od zabranjenih osnova. Ove radnje mogu dovesti do novčanih kazni od 1.000 do 20.000 eura za pravna lica, uz odgovarajuće kazne za odgovorna i fizička lica, u zavisnosti od težine i okolnosti prekršaja.

Odgovorna lica u državnim organima, organima uprave i lokalne samouprave mogu odgovarati i zbog propuštanja da vode ili dostave evidencije o prijavama i postupcima u vezi sa diskriminacijom, pri čemu se kazne kreću od 100 do 2.000 eura.

Pored novčanih sankcija, sud može izreći i zaštitne mjere, samostalno ili uz kaznu, uključujući oduzimanje predmeta korišćenih pri izvršenju prekršaja, zabranu vršenja određenog poziva, djelatnosti ili dužnosti do šest mjeseci, kao i javno objavljivanje odluke u medijima dostupnim na teritoriji Crne Gore. Oduzimanje predmeta je obavezno kada je predmet bio namijenjen izvršenju prekršaja ili je nastao njegovim izvršenjem, čime se dodatno onemogućava ponavljanje nezakonitog postupanja.

Ovim sistemom kazni i mjera zakonodavac jasno pokazuje da diskriminacija, u bilo kojem obliku, predstavlja ozbiljno narušavanje javnog poretka i temeljnih prava, te zahtijeva brzu, odlučnu i dosljednu reakciju nadležnih organa.

1.1.2. ZAKON O MANJINSKIM PRAVIMA I SLOBODAMA

Osim pomenutog Zakona o zabrani diskriminacije, borba protiv diskriminacije dodatno je ojačana posebnim zakonima koji tretiraju različite oblasti u kojima je diskriminacija moguća. *Zakon o manjinskim pravima i slobodama* koji je usvojen 2006. godine i čiji je tekst izmijenjen i dopunjen u nekoliko navrata, predviđa prava, mjere i mehanizme koji bi trebalo da manjinske narode i druge manjinske nacionalne zajednice dodatno zaštititi od diskriminacije i isključivanja i da im omogući položaj ravnopravnosti i jednakosti. U skladu sa specifičnostima crnogorskog konteksta u etnokulturnom smislu, Zakon uvodi tzv. manjinsku neteritorijalnu autonomiju/samoupravu u obliku nacionalnih savjeta. Dometi ovakvog oblika manjinske autonomije odnosno samouprave tek treba da budu evaluirani, kako u pogledu percepcije nacionalnih savjeta od strane članova etnokulturnih manjinskih zajednica tako i u pogledu njihovih nadležnosti i mjesta u ukupnoj strukturi modela multikulturalizma koji je primijenjen u Crnoj Gori. Garantovana manjinska prava normativno su na zadovoljavajućem nivou iako još uvijek postoje značajni izazovi u njihovoj implementaciji. Značajan izuzetak navedene ocjene normativnog okvira tiče se romske etnokulturne zajednice. Naime, i pored jasnog strateškog okvira koji prepoznaje specifičnost ove zajednice u smislu njenog istorijski ukorijenjenog položaja marginalizacije i isključivanja, izborna zakonodavstva ne predviđa mjere afirmativne akcije koje bi ovoj zajednici omogućile da konačno dobije autentične predstavnike u Skupštini Crne Gore. Na taj način podstaklo bi se političko i društveno samoorganizovanje zajednice što predstavlja jedan od preduslova za konačnu i trajnu promjenu njihovog položaja i postizanje jednakosti. Nepostojanje normativnih rješenja koja bi omogućila autentičnu reprezentaciju romske zajednice i njenu efektivnu političku participaciju veliki je nedostatak postojećeg pravnog okvira kada je riječ o manjinskim pravima i zaštiti od diskriminacije. Tim prije što je izborni cenzus opravdano smanjen na 0,35% od važećeg broja glasova za političke partije i izborne liste Hrvatske nacionalne zajednice, kako bi se toj brojčano maloj manjinskoj zajednici omogućilo da ima autentične predstavnike u Skupštini Crne Gore. Navedeni normativni nedostatak koji ima obilježja institucionalne diskriminacije, prepoznat je kao jedno od najproblematičnijih mjesta u oblasti zaštite ljudskih prava i u relevantnim izvještajima Evropske unije.²⁷

1.1.3. ZAKON O RODNOJ RAVNOPRAVNOSTI

Zakon o rodnoj ravnopravnosti, usvojen u Crnoj Gori 2007. godine, uspostavio je prvi sveobuhvatni pravni okvir za eliminisanje diskriminacije po osnovu pola i ostvarivanje jednakih mogućnosti za

27 Montenegro Report, 2024. Dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2024_en, str. 42.

žene i muškarce. Ovim zakonom rodna ravnopravnost i zabrana diskriminacije po osnovu pola afirmisane su kao temeljne vrijednosti crnogorskog pravnog sistema.

Naknadnim izmjenama Zakona iz 2015. godine, njegova primjena proširena je i na lica različitih rodnih identiteta, čiji se doživljaj roda ne poklapa sa polom pripisanim po rođenju. Ove izmjene obuhvatile su i lični doživljaj sopstvenog tijela (koji se može mijenjati medicinskim ili hirurškim putem), kao i druge oblike rodnog izražavanja, odjevanje, govor, gestikulaciju i slično.

Izmjene su takođe značajno proširile obaveze poslodavaca i institucija: dok su ranije bile ograničene na javni sektor, sada se odnose i na privatni sektor. Usklađene su definicije neposredne i posredne diskriminacije, normiran je pojam uznemiravanja po osnovu pola, a uvedena je i posebna zaštita trudnica, majki i osoba koje su promijenile pol, naročito u oblasti zapošljavanja i ostvarivanja socijalnih prava. Dodatno, propisana je obaveza upotrebe rodno osjetljivog jezika, obavezne edukacije zaposlenih, te su proširene prekršajne sankcije. Postupanje po pritužbama prešlo je u nadležnost Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

Posljednje izmjene Zakona imale su za cilj dalje usklađivanje sa evropskim standardima, dodatno precizirajući obaveze institucija i unapređujući mjere afirmativne akcije. Prema najavama Ministarstva za ljudska i manjinska prava, nove izmjene Zakona o rodnoj ravnopravnosti planirane su nakon usvajanja Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije. Očekuje se da će one uvesti obavezu sprovođenja rodne analize, jasno definisati institucionalni okvir za ostvarivanje rodne ravnopravnosti, te propisati obaveze državnih organa, poslodavaca i drugih subjekata da u svoje politike i programe integrišu rodnu perspektivu.

Treba imati u vidu da se Predlog Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije još uvijek nalazi u skupštinskoj proceduri, ali će njegovo usvajanje predstavljati važan korak ka uspostavljanju jedinstvenog i sveobuhvatnog sistema prevencije i sankcionisanja svih oblika diskriminacije u Crnoj Gori. Cilj ovog zakona jeste da obezbijedi ravnopravan tretman svih građana, bez obzira na njihova lična svojstva, te da podstakne kulturu jednakih mogućnosti, tolerancije i poštovanja različitosti.

Zakon ima široku primjenu, obuhvata državne organe, organe lokalne uprave, pravna lica sa javnim ovlaštenjima, preduzeća, preduzetnike i fizička lica, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru. Njegove odredbe primjenjuju se na oblasti zapošljavanja, obrazovanja, socijalne i zdravstvene zaštite, pristupa dobrima i uslugama, političkog i javnog života, te sindikalnog i civilnog djelovanja.

Zakon zabranjuje diskriminaciju po osnovu rase, etničkog porijekla, pola, roda, rodnog identiteta, seksualne orijentacije, invaliditeta, vjere, jezika, zdravstvenog stanja, starosne dobi, imovinskog stanja i drugih ličnih svojstava. Pored neposredne i posredne diskriminacije, prepoznaju se i oblici uznemiravanja, segregacije, govora mržnje i uskraćivanja razumnog prilagođavanja, naročito u vezi sa osobama sa invaliditetom.

Svim građanima garantovano je pravo na zaštitu od diskriminacije i na naknadu štete koja mora biti djelotvorna, srazmjerna i odvratajuća. U dijelu kaznenih odredbi, zakon predviđa novčane kazne, ali i mogućnost izricanja zaštitnih mjera, poput oduzimanja predmeta korišćenih u vršenju prekršaja, zabrane obavljanja djelatnosti, javnog objavljivanja odluke i uklanjanja spornih sadržaja.

2. Institucionalni mehanizmi zaštite od diskriminacije

Institucije nadležne za kreiranje i implementaciju javnih politika odnosno normativno-pravnih rješenja u različitim oblastima i na različitim nivoima odlučivanja, imaju obavezu da vode računa o kvalitetu predviđenih rješenja iz perspektive zaštite od diskriminacije, ukidanja svih diskriminatornih normi i promocije jednakosti. To dalje znači da je neophodno voditi računa da se pomenuta pravna, ali i institucionalna rješenja kreiraju i primjenjuju na način koji će omogućiti, kako ukidanje postojećih diskriminatornih praksi, tako i sprječavanje pojave novih.

2.1. Primjena koncepta diskriminacije od strane pravosudnih organa

Veoma važno pitanje tiče se shvatanja i primjene koncepta diskriminacije od strane crnogorskog pravosuđa. U najkraćem, potrebno je istaći tri najvažnija i neophodna koraka u postupku utvrđivanja povrede načela jednakosti. Prvi korak podrazumijeva ustanovljavanje postojanja uporedive odnosno slične situacije u odnosu na koju će se, ukoliko se utvrdi njeno postojanje, u drugom koraku ustanoviti jednakost u tretmanu odnosno postojanje razlika u postupanju koje zasnovano na određenoj statusnoj pripadnosti pojedinca. U trećem koraku neophodno je ustanoviti opravdanost tzv. različitog tretmana bilo u slučaju postojanja različitog postupanja u sličnim situacijama bilo u slučaju utvrđivanja jednakog postupanja u situacijama odnosno okolnostima koje se bitno razlikuju.²⁸ Pitanje tipa situacije na osnovu kojih se vrši komparacija je vrlo važno u procesu donošenja sudskih odluka i utvrđivanja postojanja diskriminacije u konkretnom slučaju. Vukčević i Marković opravdano ukazuju na slučajeve u praksi Ustavnog suda Crne Gore u kojima se komparacija vezuje za "identične pravne situacije"²⁹ odnosno "istovjetan pravni položaj", što predstavlja neopravdano i usko tumačenje adekvatnosti situacija za upoređivanje. Tzv. Test komparacije mora obuhvatiti i uporedive, iste ili slične "činjenične situacije". Moguće je da postoje različite pravne situacije ali koje su identične ili slične u suštinskom, faktičkom smislu i samim tim zahtijevaju identičan tretman. Takođe, moguće su i situacije u kojima postoje iste ili slične pravne situacije koje će zahtijevati različito postupanje kako bi se, u skladu sa načelom jednakosti, spriječila ili korigovala činjenična situacija "faktičke nejednakosti".³⁰ U pogledu značenja pojma "jednakog" odnosno "različitog tretmana/postupanja" postavlja se pitanje da li se smatra da diskriminacija ne postoji ako su uporedive situacije podvrgnute identičnom pravnom tretmanu odnosno režimu, ili se, pak, moraju analizirati efekti koje ta primjena u praksi proizvodi? Efekti mogu biti identični iako su primijenjeni različiti pravni režimi, ali isto tako mogu biti i različiti i diskriminatorni iako su primijenjeni identični pravni aranžmani.³¹ Identican pravni tretman u bitno različitim faktičkim situacijama može dovesti do diskriminacije. U takvim slučajevima najčešće govorimo o tzv. posrednoj ili indirektnoj diskriminaciji, osim ako postoji objektivno i razumno opravdanje za takvo postupanje.

28 Vukčević, Ilija, Marković, Milorad. 2016. *Zaštita od diskriminacije u praksi crnogorskog pravosuđa*. Podgorica: Institut za pravne studije/Centar za demokratiju i ljudska prava, str. 13.

29 Ustavni sud Crne Gore (24. decembar 2009) U.br. 119/09, prema Vukčević, Ilija, Marković, Milorad. 2016. *Zaštita od diskriminacije u praksi crnogorskog pravosuđa*. Podgorica: Institut za pravne studije/Centar za demokratiju i ljudska prava, str. 16.

30 Op. Cit. str. 16.

31 Analiza sudske prakse koju autori daju pokazuje da Ustavni sud ulazi u "suštinsku analizu efekata" što jeste opravdano budući da različit tretman u pravnom smislu ne podrazumijeva postojanje diskriminacije ukoliko je dejstvo identično. Op. Cit. str. 19.

2.2. Institucija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda djeluje u okviru istoimene institucije sa ciljem sprečavanja mučenja i drugih oblika surovog, nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, kažnjavanja i diskriminacije. Institut Zaštitnika uveden je u pravni sistem Crne Gore donošenjem *Zakona o zaštitniku ljudskih prava i sloboda* 8. jula 2003. godine, a sa radom je zvanično počeo 10. decembra iste godine.

Ustav Crne Gore, u članu 81, definiše instituciju Zaštitnika kao samostalnog i nezavisnog organa nadležnog za preduzimanje mjera radi zaštite ljudskih prava i sloboda. Svoju funkciju Zaštitnik vrši na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih međunarodnih ugovora, postupajući u skladu sa načelima pravde i pravičnosti. On nije državni ni sudski organ u klasičnom smislu, ne donosi presude, već ukazuje, upozorava i preporučuje mjere radi otklanjanja nepravilnosti u radu državnih i drugih organa.

Mandat Zaštitnika traje šest godina, u skladu sa članom 81 stav 3 Ustava, a razrješenje je moguće samo u slučajevima predviđenim zakonom. Prema članu 7 Zakona o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda Crne Gore, predsjednik Crne Gore sprovodi konsultacije sa naučnim i stručnim institucijama, kao i nevladinim organizacijama koje se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda prilikom predlaganja kandidata. Postupak imenovanja pokreće se najkasnije 60 dana prije isteka mandata aktuelnog Zaštitnika, dok izbor vrši Skupština Crne Gore većinom glasova svih poslanika (član 91 stav 2 Ustava). Javnost rada Zaštitnika obezbjeđuje se podnošenjem i objavljivanjem godišnjih izvještaja o radu Skupštini Crne Gore.

Postupak pred Zaštitnikom je povjerljiv, a građani mu se obraćaju podnošenjem pritužbi. Postupak se može pokrenuti na zahtjev stranke ili po inicijativi Zaštitnika. On ima ovlaštenje da sprovodi istrage u slučajevima navodnih povreda ljudskih prava od strane državnih organa, kao i da vrši nenajavljene obilaske zatvorskih i pritvorskih jedinica. Takođe, ima pravo uvida u sva dokumenta koja se odnose na lica lišena slobode, bez obzira na njihov stepen tajnosti.

S druge strane, Zaštitnik ne može postupati po pritužbama koje se odnose na sudske postupke koji su u toku, osim u slučajevima neopravdanog odlaganja, očigledne povrede postupka ili neizvršenja sudske odluke.

U okviru svojih ovlašćenja, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda može predlagati zakone, tražiti ocjenu ustavnosti i zakonitosti propisa, davati mišljenja i preporuke o pitanjima vezanim za ostvarivanje i zaštitu ljudskih prava, kao i inicirati rasprave o temama od šireg društvenog značaja. Kada utvrdi da je došlo do povrede ljudskih prava od strane državnog organa, može preporučiti preduzimanje korektivnih mjera, koje u određenim slučajevima mogu uključivati i disciplinske ili radno-pravne sankcije protiv odgovornih lica.

Ukoliko institucije ne postupe po preporukama Zaštitnika u zakonom predviđenom roku, predviđene su novčane kazne. Time se obezbjeđuje efikasnost i autoritet institucije, koja u crnogorskom sistemu zaštite ljudskih prava ima ključnu ulogu u jačanju vladavine prava, odgovornosti javne vlasti i poštovanju osnovnih sloboda svih građana. Kancelarija Zaštitnika ljudskih prava i sloboda³² se i dalje percipira, od strane crnogorske javnosti, kao jedna od institucija kojima se najviše vjeruje. Međutim, iako odluke i preporuke Zaštitnika nijesu obavezujuće i nemaju pravnu snagu presude, neophodno je da Crna Gora unaprijedi njihovo dosljedno praćenje u svim javnim institucijama.

32 Kancelarija je, na osnovu Izvještaja za 2024. godinu obradila 1.015 pritužbi, a u radu je bilo 1.164 predmeta. Postupak je okončan u 90,12% predmeta.

TREĆI DIO

Diskriminacija u radnim odnosima

Karakteristike diskriminacije u radnim odnosima

1. Pravni aspekti diskriminacije u radnim odnosima i pitanje njenog opravdanja

Diskriminacija u radnim odnosima nosi ozbiljne i dalekosežne posljedice, koje nastaju usljed djelovanja različitih faktora. Prije svega, ona često ostaje nevidljiva, pa kao takva može biti dugotrajna, čime se njeni štetni efekti dodatno umnožavaju. Osim toga, diskriminacija na radu uobičajeno se opisuje kao pojava koja ne proizvodi samo neposredne, već i posredne posljedice po ekonomsku sigurnost građana. Kada se javi u postupku zapošljavanja, odnosno kada lice ne može ostvariti pravo na zaposlenje, to direktno utiče na njegov ekonomski, ali i biološki opstanak. S druge strane, ukoliko do diskriminacije dođe u toku trajanja radnog odnosa, ona takođe narušava ekonomsku sigurnost zaposlenog, kako neposredno, tako i posredno.

Diskriminacija u radnim odnosima i pri zapošljavanju snažno utiče na emocionalno stanje pojedinaca i može biti uzrok brojnih oboljenja koja su već prepoznata od strane Svjetske zdravstvene organizacije. Stres na poslu i stres povezan sa poslom smatraju se ključnim faktorima rizika za razvoj kardiovaskularnih bolesti, koje nerijetko imaju fatalne posljedice. Diskriminacija se, takođe, može smatrati i rizikom na radnom mjestu, odnosno dijelom grupe tzv. novih rizika na radu. Iz tog razloga, ona se posmatra i iz ugla zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu. Ovo je naročito izraženo u slučajevima uznemiravanja na radnom mjestu, u kontekstu zabrane diskriminacije.

Diskriminaciju u radnim odnosima ne treba posmatrati isključivo kroz prizmu njenih ekonomskih i psihološko-zdravstvenih posljedica, jer ista ima i direktan uticaj na konkurentnost privrednih subjekata. Što je diskriminacija učestalija i intenzivnija, to su izraženiji njeni širi socijalni i politički efekti. To se posebno ogleda u političkom nezadovoljstvu koje nastaje kada do diskriminacije dolazi prilikom zapošljavanja po osnovu političke pripadnosti. U praksi postoji veliki broj primjera koji potvrđuju postojanje ove vrste diskriminacije, kako u postupku zapošljavanja, tako i u radnim odnosima, naročito kada je riječ o napredovanju u karijeri. Sve navedeno upućuje na zaključak da diskriminacija u radnim odnosima proizvodi višeslojne i dugoročne negativne posljedice koje pogađaju pojedince, privredu i društvo u cjelini.

U tom smislu postavlja se pitanje: da li je moguće opravdati diskriminaciju u radnim odnosima, imajući u vidu da se oni posmatraju kao cjelina pravnih i ekonomskih odnosa u društvu?

U načelu, o opravdanoj diskriminaciji ne može biti govora; ipak, određeni slučajevi i situacije u teoriji i praksi naizgled upućuju u tom pravcu. Postoje situacije u kojima diferencijacija zaista postoji, ali ne doseže stepen diskriminacije. Riječ je o slučajevima koji su društveno opravdani jer teže ostvarivanju određenog, društveno korisnog cilja. Takve situacije obično se označavaju pojmovima pozitivna diskriminacija, afirmativna diskriminacija ili mjere afirmativne akcije. Suštinski, to nisu tipični primjeri diskriminacije, već izuzeci od nje. Ovakvi izuzeci prepoznati su i u Zakonu o radu³³, tačnije u **članu 15**, koji propisuje da se ne smatra diskriminacijom pravljenje razlike ili davanje prvenstva u situacijama kada priroda posla ili uslovi pod kojima se on obavlja zahtijevaju specifične karakteristike koje predstavljaju stvaran i odlučujući uslov za obavljanje tog posla, ukoliko je cilj koji se time nastoji postići opravdan i razuman. Takođe, odredbe zakona, kolektivnih ugovora i ugovora o radu kojima se obezbjeđuje posebna zaštita i pomoć pojedinim kategorijama zaposlenih, kao što su lica sa invaliditetom, trudnice, porodilje, roditelji ili staratelji, ne smatraju se diskriminacijom. Iz navedenog proizlazi da, imajući u vidu opravdanost cilja, Zakon o radu ostavlja poslodavcu mogućnost da napravi izuzetak od opšte zabrane diskriminacije, pri čemu se takvo pravljenje razlike smatra opravdanim. Cilj Zakona jeste uspostavljanje sistema koji bi smanjio faktičku nejednakost u vezi s radnim odnosima i zapošljavanjem. Istovremeno, treba imati u vidu da Zakon sadrži i odredbe koje se ne smatraju diskriminatornim. Tako, na primjer, član 20 propisuje da pravo na zasnivanje radnog odnosa stiče lice sa navršених 15 godina, što je u skladu s međunarodnim aktima, Konvencijom br. 77 Međunarodne organizacije rada i Direktivom Evropske unije 94/33/EZ o zaštiti mladih ljudi na radu, te se može smatrati zaštitnom, a ne diskriminatornom odredbom.

U tom smislu, treba naglasiti da nacionalni pravni okvir predstavlja čvrstu osnovu za prevenciju diskriminacije i razvoj sistema radnog prava zasnovanog na vrijednostima tolerancije i jednakih mogućnosti. Ipak, praktična primjena ovog sistema vrijednosti, kada se pretoči u pravne norme, suočava se s brojnim problemima i izazovima. Može se reći da relativno dobro postavljen pravni okvir nije uvijek u potpunosti primijenjen u praksi. To znači da diskriminacija može postojati i u postupku zapošljavanja, kao i u ostvarivanju prava iz radnog odnosa. Na to ukazuje i značajan broj sudskih postupaka koji se odnose na ovaj negativni fenomen, pa se s pravom može zaključiti da diskriminacija u zapošljavanju predstavlja ozbiljan društveni problem, jer pojedinim licima, najčešće onima iz marginalizovanih grupa, onemogućava pristup tržištu rada. Posljedično, takva praksa proizvodi negativne društvene efekte, kako socijalne, tako i pravne prirode.

2. Psihološko uznemiravanje na radu (mobing)

Promjene koje su obilježile radne odnose u postindustrijskim društvima dovele su do pojave novih oblika rizika na radu i radnom mjestu, prije svega oboljenja povezanih s radom na ekranima, ali i psiholoških rizika³⁴ koji se, u suštini, mogu posmatrati kao osnov diskriminacije na radu. Danas su pitanja upravljanja stresom postala sastavni dio koncepta menadžmenta ljudskih resursa, ali i važan segment sistema zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu. Istovremeno, zaštita zdravlja zaposlenih proširena je i na sferu mentalnog zdravlja, te na zabranu diskriminacije. Ako radne obaveze stvaraju

33 Zakon o radu ("Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019, 008/21 od 26.01.2021, 059/21 od 04.06.2021, 068/21 od 23.06.2021, 145/21 od 31.12.2021, 077/24 od 05.08.2024, 084/24 od 06.09.2024, 086/24 od 10.09.2024)

34 Vidjeti: Supiot, A. Le Droit de Travail, Ars Lamina, Skopje, 2010, str. 118-119.

stres koji se objektivno može izbjeći, takva okolnost predstavlja potencijalni osnov za moralno ili psihološko uznemiravanje zaposlenih.

Psihološko uznemiravanje na radu, u svojoj suštini, znači diskriminatorni tretman koji ozbiljno ugrožava zdravlje zaposlenog. Stoga ga je, s jedne strane, potrebno posmatrati kroz prizmu zabrane diskriminacije, a s druge, u kontekstu zaštite zdravlja i bezbjednosti na radu. Sa aspekta zabrane diskriminacije, mobing se tretira kao zabranjeno ponašanje, dok se sa aspekta zaštite na radu posmatra kao rizik koji može dovesti do profesionalnog oboljenja. Imajući to u vidu, mobing³⁵ se može izdvojiti kao specifičan i savremeni oblik diskriminacije, koji spada u grupu tzv. novih rizika. On je usko povezan sa stresom na radu, ali predstavlja poseban oblik stresa koji se temelji na psihološkom uznemiravanju na radnom mjestu.

Mobing se može definisati kao ponašanje na radnom mjestu u kojem jedno ili više lica, najčešće na nadređenim pozicijama, sistematski i tokom dužeg vremenskog perioda izlažu drugo lice psihološkom uznemiravanju ili zastrašivanju, sa namjerom da se ospore profesionalni ugled, moralni integritet ili ljudsko dostojanstvo. Time se stvaraju nepodnošljivi uslovi rada koji žrtvu mobinga dovode u bezizlaznu situaciju, često rezultirajući njenim napuštanjem posla. Na taj način poslodavac, posredno, izbjegava obavezu isplate naknade usljed otkaza ili eventualnih potraživanja po osnovu radnih sporova.

Da bi se fenomen mobinga pravilno razumio, posebno njegova suština i pojavne forme, potrebno ga je sagledati multidisciplinarno³⁶ i interdisciplinarno, u različitim kontekstima. Mobing je problem koji se razmatra ne samo iz ugla radnog prava, već i sa psihološkog, medicinskog, sociološkog i pravnog stanovišta. Njegove posljedice mogu biti psihološke, zdravstvene, psihosomatske, moralne, ekonomske, socijalne i pravne.³⁷

2.1. Vrste mobinga

Postoje različite vrste mobinga. Najčešće prepoznate vrste su horizontalni, vertikalni i obrnuti mobing (posmatrani sa stanovišta zlostavljača ili žrtve), te strateški i emocionalni mobing, koji se razlikuju prema motivaciji za uznemiravanje. Poseban oblik predstavlja tzv. tranzicioni mobing, karakterističan za bivše socijalističke zemlje. Podvrste horizontalnog mobinga mogu obuhvatiti i uznemiravanje određenih kategorija zaposlenih, poput žena, ali ne postoje pravila koja unaprijed određuju ko može biti žrtva mobinga.

Horizontalni mobing podrazumijeva uznemiravanje među zaposlenima. Najčešće se zasniva na ličnoj netrpeljivosti ili osjećaju zlostavljača da ga drugi zaposleni ugrožava na radnom mjestu.

35 Pored mobinga, susrećemo se i sa terminom bullying. David Beale, *Workplace Bullying and the Mobilisation of Collective Response*, The Fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace – The Way Forward, Dublin, 2006, str. 32. Sandra Garvey, *Workplace Bullying: Should work come with a health warning?*, The Fifth International Conference, Dublin, 2006, str. 79. Iako ovi termini imaju donekle različita značenja, za poređenje vidjeti: B.A. Lubarda, *Mobing/Bullying na radu, Pravni kapacitet Srbije za Evropske integracije*, Zbornik radova, knjiga III, Beograd, 2008, str. 69–71.

36 Vidi: Franco, S. 2006. *Psychological Violence at Work: Causes and Perspectives*. The fifth International Conference, Dublin, str. 77.

37 Za efekte i implikacije mobinga, vidi: Lubarda, B., *op. cit.*, str. 75; S. Franco, *ibidem*; Jovevski, L. 2016, *System for Protection of Health and Safety at Work Ratione Personae*, Skoplje, str. 73–74.

Vertikalni mobing označava uznemiravanje koje vrši poslodavac ili lice na rukovodećoj poziciji, direktor, vlasnik ili pretpostavljeni, prema određenim zaposlenima. Ovaj oblik mobinga može se ispoljiti u različitim formama. Čest i prepoznat primjer jeste prikriveni vertikalni mobing, koji na prvi pogled djeluje kao horizontalni, ali u stvarnosti poslodavac podstiče zaposlene da uznemiravaju određenog kolegu.

Poseban oblik vertikalnog mobinga jeste psihološko uznemiravanje uzbunjivača (zviždača), odnosno lica koje je svjedočilo korupciji poslodavca ili prijavilo nezakonite radnje. Uzbunjivači su najčešće zaposleni u javnom sektoru koji prijavljuju koruptivne ili druge nepravilnosti svojih pretpostavljenih.³⁸ Imajući u vidu značaj takvog postupanja za javni interes, preduzimaju se različite mjere radi zaštite lica koja prijavljuju slučajeve mobinga.³⁹

2.2. Nacionalni pravni okvir

Prava, obaveze i odgovornost poslodavaca i zaposlenih u pogledu sprječavanja zlostavljanja na radu i u vezi s radom, kao i druga pitanja od značaja za sprječavanje i zaštitu od mobinga uređena su Zakonom o zabrani zlostavljanja na radu.⁴⁰ Na osnovu člana 2 Zakona, mobing predstavlja svako ponovljeno, aktivno ili pasivno ponašanje na radu ili u vezi s radom koje ugrožava dostojanstvo, ugled ili integritet zaposlenog, stvara neprijateljsko ili uvredljivo okruženje, pogoršava radne uslove ili dovodi do samoinicijativnog raskida ugovora o radu. Mobing obuhvata i podsticanje drugih na takvo ponašanje, a izvršioci mogu biti poslodavac, odgovorno lice, zaposleni ili treća lica povezana s radnim mjestom.

Kada je riječ o primjeni Zakona, član 3 propisuje da se on primjenjuje na sve poslodavce i zaposlene, u skladu s propisima o radu, uključujući i lica angažovana van radnog odnosa, kao što su pripravnici, studenti na praktičnoj obuci, volonteri, zatvorenici koji obavljaju poslove, učesnici dobrovoljnih i javnih radova, te svako drugo lice koje učestvuje u radu kod poslodavca. Zakon se, takođe, odnosi i na slučajeve uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja.

Poslodavac, u smislu ovog zakona, obuhvata državne i lokalne organe, javne ustanove, privredna društva, kao i domaća i strana pravna i fizička lica ili njihove organizacione dijelove. Poslodavci i zaposleni dužni su da se ponašaju u skladu s pravilima o prevenciji i zaštiti od mobinga.

U slučaju pojave mobinga, poslodavac koji ima trideset ili više zaposlenih dužan je da odredi jedno ili više lica koja će posredovati između strana, uz prethodno mišljenje reprezentativnog sindikata ili predstavnika zaposlenih (član 9).⁴¹ Prema članu 10 Zakona, poslodavac je odgovoran za štetu koju mobingom prouzrokuju odgovorno lice, zaposleni ili grupa zaposlenih. Nakon što nadoknadi štetu, poslodavac ima pravo da od odgovornih lica zahtijeva povraćaj isplaćenih sredstava.

Kada je riječ o postupku zaštite od mobinga, zaposleni koji smatra da je izložen zlostavljanju podnosi pisani zahtjev posredniku, odnosno poslodavcu ako posrednik nije određen (član 15). Zahtjev mora

38 Takav je primjer u Republici Irskoj, gdje javni sektor čini 9,5% zaposlenih, dok je rizik 56% veći nego u privatnom sektoru. Report of Task Force, 2001; vidi: Margaret Hodgins, *Anti-Bullying Policy in the Public Sector – Challenges and Opportunities*, The Fifth International Conference, Dublin, 2006, str. 99.

39 Za oblike mobinga: obrnuti, strateški, emocionalni i tranzicioni, vidi: Jovevski, L., *op. cit.*, str. 75–76.

40 Službeni list Crne Gore, br. 030/12 od 08.06.2012, 054/16 od 15.08.2016, 084/24 od 06.09.2024.

41 Kod poslodavca koji ima manje od trideset zaposlenih, posrednika zajednički određuju strane uključene u slučaj mobinga, zaposleni i predstavnik poslodavca. Posrednik, međutim, ne može biti lice koje učestvuje kao svjedok u istom postupku.

sadržati podatke koji ukazuju na postojanje mobinga, a posrednik je dužan da pokrene postupak posredovanja u roku od tri dana.

Postupak posredovanja je hitan i nezavisan. Posrednik pomaže stranama da postignu sporazum (član 16). U postupku mogu učestvovati predstavnici sindikata ili zaposlenih, a sam postupak je zatvoren za javnost. Podaci se mogu saopštavati isključivo učesnicima i nadležnim organima, dok se njihovo neovlašćeno iznošenje smatra težom povredom radne obaveze. Strane mogu sporazumno odrediti način sprovođenja postupka (član 17). Ukoliko do sporazuma ne dođe, posrednik određuje način vođenja razgovora, uključujući zajedničke ili odvojene razgovore i prenošenje stavova uz saglasnost strana. Posrednik može predložiti privremene mjere radi sprečavanja nenadoknadive štete zaposlenom, kao što su zabrana približavanja ili promjena radnog mjesta (član 18). Ako poslodavac ne sprovede propisane mjere, zaposleni ima pravo da prekine rad, uz obavještenje poslodavcu i zadržavanje prava na naknadu zarade (član 19).

Postupak posredovanja završava se u roku od osam dana zaključivanjem sporazuma, donošenjem rješenja o neuspjelom posredovanju ili odustajanjem strana, s mogućnošću produženja najviše do trideset dana (član 20). Sporazum sadrži mjere koje se odnose na prestanak ponašanja koje predstavlja mobing, kao i eventualne preporuke za promjenu radnog mjesta (član 21).

Ako posredovanje ne uspije, posrednik je dužan da u roku od tri dana o tome obavijesti podnosioca zahtjeva i poslodavca, uz eventualne preporuke za zaštitu zaposlenog (član 22). Rok za podnošenje zahtjeva za zaštitu od mobinga iznosi tri mjeseca od posljednjeg čina zlostavljanja (član 23). Učesnici postupka i svjedoci uživaju zaštitu od stavljanja u nepovoljan položaj, pokretanja disciplinskih postupaka ili otkaza (član 24). Pravo na zaštitu imaju i zaposleni koji prijave povredu javnog interesa, dok se zloupotreba ovog prava isključuje iz zaštite.

Zaposleni nezadovoljan ishodom postupka kod poslodavca može, u roku od petnaest dana od prijema obavještenja ili rješenja, pokrenuti postupak pred Agencijom za mirno rješavanje radnih sporova ili pred nadležnim sudom (član 25). Sporovi po ovom zakonu smatraju se radnim sporovima, a u njima se primjenjuju odredbe zakona o parničnom postupku i zakona o mirnom rješavanju radnih sporova, osim ako ovim zakonom nije drugačije propisano (član 26).

Teret dokazivanja mobinga snosi tuženi, ako tužilac učini vjerovatnim da je mobing izvršen (član 27). Tokom postupka, sud može, po prijedlogu stranke ili po službenoj dužnosti, odrediti privremene mjere radi sprečavanja nasilnog ponašanja ili otklanjanja nenadoknadive štete, uključujući zabranu približavanja i pristupa prostoru oko radnog mjesta (član 28). Odluka o privremenim mjerama donosi se u roku od osam dana, a protiv nje nije dozvoljena posebna žalba.

Nadzor nad sprovođenjem zakona vrši inspekcija rada (član 29). Za nepoštovanje zakonskih odredbi o prevenciji, posredovanju i zaštiti učesnika u postupku predviđene su novčane kazne: za pravna lica od 500 do 10.000 eura, za odgovorna lica u pravnim licima i državnim organima od 100 do 1.500 eura, te za preduzetnike od 500 do 3.000 eura (član 30).

3. Razvoj zakonodavstva protiv diskriminacije u oblasti radnih odnosa

Razvoj zakonodavstva protiv diskriminacije u oblasti radnih odnosa može se sagledati s aspekta njegovog razvoja na nacionalnom i međunarodnom nivou.

3.1. Nacionalni pravni okvir

Diskriminacija u oblasti rada jedno je od najsloženijih i najosjetljivijih pitanja savremenog radnog i ustavnog prava. Pitanje ravnopravnosti i jednakog tretmana zaposlenih ne odnosi se samo na ostvarivanje osnovnih ljudskih prava i sloboda, već direktno utiče i na funkcionisanje tržišta rada, ekonomski razvoj i društvenu koheziju.

Pored ustavno-pravne zaštite od diskriminacije, jedan od ključnih zakona koji uspostavlja sistem zaštite od diskriminacije jeste Zakon o zabrani diskriminacije. Pojam diskriminacije po bilo kom osnovu ne određuje se isključivo ovim Zakonom, već se detaljnije razrađuje kroz posebne zakone koji regulišu pojedine oblasti zabrane diskriminacije.

Član 16 Zakona predviđa zabranu diskriminacije u oblasti rada. Ona je zabranjena i članom 2 stav 2, koji se odnosi kako na lica koja traže zaposlenje, tako i na zaposlene ili lica koja kod poslodavca obavljaju poslove po drugom osnovu. Odredbom je precizirano da se ne smatra diskriminacijom pravljenje razlike, davanje prednosti ili isključenje kada je određeno lično svojstvo radnika stvarni i presudni uslov za obavljanje konkretnog posla, i ukoliko je svrha opravdana, a uslov srazmjeran. Zakon, takođe, omogućava donošenje posebnih mjera zaštite u odnosu na pojedine kategorije lica obuhvaćenih ovom odredbom.

Kada je riječ o diskriminaciji na radnom mjestu, član 24 propisuje sudsku zaštitu u sljedećem slučaju: *„Svako ko smatra da je povrijeđen diskriminatornim postupanjem organa, pravnog ili fizičkog lica ima pravo da traži zaštitu pred sudom, u skladu sa zakonom... Revizija je u sporovima za zaštitu od diskriminacije uvijek dozvoljena.“*

Osim Zakona o zabrani diskriminacije, normativni okvir čine i drugi zakoni koji se odnose na pojedine oblasti društvenog života. Tako Zakon o radu zadržava detaljno razrađen institut zabrane diskriminacije u radnim odnosima. Član 7 uvodi opštu zabranu neposredne i posredne diskriminacije, obuhvatajući širok spektar ličnih svojstava poput rase, pola, jezika, vjere, zdravstvenog stanja, invaliditeta, starosne dobi ili članstva u sindikatu. Time je postavljen normativni okvir koji osigurava jednak tretman svih lica, bilo da traže zaposlenje ili su već u radnom odnosu. U članu 8 zakonodavac dalje razrađuje razliku između neposredne i posredne diskriminacije. Neposredna diskriminacija znači stavljanje određenog lica u nepovoljniji položaj u odnosu na drugo, dok posredna diskriminacija nastaje kada naizgled neutralne odredbe ili prakse proizvode diskriminatorne posljedice. Ipak, Zakon ostavlja prostor za opravdanje takvih mjera ukoliko su utemeljene na legitimnom cilju i proporcionalne cilju koja se želi postići. Član 9 potvrđuje da se zabrana diskriminacije odnosi na sve ključne faze radnog odnosa, od uslova zapošljavanja, preko obrazovanja i napredovanja, pa do otkaza ugovora o radu. Posebno je značajno normiranje ništavosti ugovornih odredbi koje sadrže elemente diskriminacije, što predstavlja snažan preventivni mehanizam. Član 10 posebno reguliše oblike uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja, uključujući i digitalne forme (društvene mreže, audio i

video nadzor). Time se štiti dostojanstvo zaposlenih i uvodi zabrana bilo kakvih štetnih posljedica za lica koja prijave uznemiravanje ili svjedoče u takvim postupcima. Dalje, članovi 11 i 12 propisuju zabranu diskriminacije u vezi s profesionalnim sistemima socijalnog osiguranja, kao i s pristupom stručnom osposobljavanju i usavršavanju, čime se jača jednakost u ostvarivanju prava iz radnog odnosa i u oblasti obrazovanja. Na kraju, član 13 dodatno naglašava zabranu diskriminacije u vezi s članstvom u sindikatima, organizacijama zaposlenih i poslodavaca, te profesionalnim udruženjima.

Analiza važećih propisa pokazuje da je crnogorski zakonodavac uspostavio relativno sveobuhvatan sistem zaštite od diskriminacije u oblasti rada. Zakon o zabrani diskriminacije postavlja opšti normativni okvir, dok Zakon o radu detaljno razrađuje oblike neposredne i posredne diskriminacije, kao i zaštitu od uznemiravanja i drugih diskriminatornih postupaka u radnim odnosima. Ipak, uprkos jasno definisanoj zakonskoj regulativi, stvarna djelotvornost zaštite u praksi zavisi od dosljedne primjene propisa pred sudovima i drugim nadležnim organima, kao i od spremnosti zaposlenih da koriste dostupne mehanizme zaštite. U tom smislu, jačanje institucionalnih kapaciteta, kontinuirana edukacija poslodavaca i podizanje svijesti zaposlenih ostaju ključni preduslovi za efikasno suzbijanje diskriminacije u radnoj sferi.

3.2. Međunarodni standardi

Razvoj međunarodnih normi koje zabranjuju diskriminaciju odlikuje se određenim posebnostima, prije svega zbog njihove raznovrsne prirode i dugotrajnog postojanja. U oblasti radnih odnosa, ove norme se prvenstveno sagledavaju kroz sistem standarda koje je uspostavila Međunarodna organizacija rada (MOR), dok se na evropskom nivou posebno ističu relevantni akti Evropske unije.

3.2.1. AKTI MEĐUNARODNE ORGANIZACIJE RADA

Međunarodna organizacija rada (u daljem tekstu MOR) raspolaže značajnim brojem akata koji regulišu zabranu diskriminacije u zapošljavanju i radnim odnosima. Brojne konvencije i preporuke u drugim oblastima takođe sadrže odredbe koje se odnose na zabranu diskriminacije. Primjer za to je Konvencija br. 105 o ukidanju prinudnog rada, koja uključuje pravo na jednakost i zabranu diskriminacije u ostvarivanju prava na rad i prava iz radnog odnosa, kao i u izboru zanimanja. Slična zaštita obuhvata i trudnice, porodilje, migrantske radnike i druge ranjive kategorije.

U cilju obezbjeđivanja jednakih mogućnosti i sprečavanja nejednakog tretmana, MOR je normativno uredio tri ključna područja. Ona obuhvataju: (1) sprečavanje diskriminacije određenih kategorija radnika, poput žena, starijih radnika, migranata, *radnika na teritorijama bez samouprave, odnosno na protektoratima* ili plantažnih radnika; (2) sprečavanje diskriminacije radnika u oblastima kao što su prinudni rad, zapošljavanje, sloboda rada, socijalna zaštita, otkaz, stručno obrazovanje i napredovanje; te (3) primjenu opštih principa zabrane diskriminacije u radnim odnosima.

Centralni akti zaštite od diskriminacije u zapošljavanju su Konvencija br. 111 i Preporuka br. 111 iz 1958. godine, koje propisuju standard zabrane diskriminacije u pristupu obrazovanju, zanimanju i zapošljavanju, uključujući i postupke zapošljavanja.

U vezi sa zabranom diskriminacije između žena i muškaraca, ključna je Konvencija br. 100 iz 1950. godine o jednakosti nagrađivanja muške i ženske radne snage za rad jednake vrijednosti. Ova kon-

vencija promoviše princip jednake naknade za rad jednake vrijednosti, uključujući plate, beneficije i druga primanja.

MOR posvećuje posebnu pažnju razvoju normi koje obezbjeđuju jednake mogućnosti i jednak tretman radnika sa porodičnim obavezama. U tu svrhu usvojena je Konvencija br. 156 iz 1981. godine o radnicima sa porodičnim obavezama kao i Preporuka o jednakim mogućnostima i tretmanu muških i ženskih radnika. Ovi akti se odnose na sve radnike sa porodičnim obavezama i nalažu unapređenje njihovih uslova rada kroz mjere prilagođene njihovim potrebama, ali i opšte mjere za poboljšanje radnog okruženja.

MOR u okviru svoje normativne djelatnosti kontinuirano posvećuje pažnju migrantima, počev od Prvog zasjedanja u Washingtonu 1919. godine, pa sve do danas. U međuvremenu usvojeni su brojni akti, preporuke i konvencije. Među najvažnijima su Preporuka br. 1 o zapošljavanju i Konvencija br. 19 iz 1925. godine, koja se odnosi na jednak tretman domaćih i stranih radnika u vezi s naknadom za povrede na radu; Konvencija br. 97 iz 1949. godine o migraciji radi zapošljavanja; te Konvencija br. 118 iz 1962. godine o jednakom tretmanu domaćih i stranih radnika u socijalnom osiguranju. Kasnije je usvojena i Konvencija br. 143 iz 1975. godine o migraciji u neadekvatnim uslovima i promovisanju jednakih mogućnosti i tretmana migranata.

Konvencije br. 97 i 143 definišu pojam migranta. Obje konvencije promovišu princip jednakog tretmana i obavezu država članica da poštuju načelo nediskriminacije prema migrantima. Pored toga, Konvencija br. 143, zahtijeva od država članica da obezbijede poštovanje ljudskih prava migranata, uvedu mjere nadzora i prevencije nezakonite migracije, te osiguraju jednak tretman svih migrantskih radnika i njihovih porodica.

U okviru normativne djelatnosti MOR-a, donesene su i brojne konvencije i preporuke usmjerene na posebnu zaštitu određenih kategorija zaposlenih, poput žena i mladih. Ovi akti imaju afirmativni karakter, jer predviđaju dodatne mjere zaštite žena, naročito u vezi sa trudnoćom, majčinstvom i zaštitom zdravlja mladih radnika. Tako Konvencija br. 79 iz 1946. godine i revidirana Konvencija br. 90 iz 1948. godine regulišu zabranu noćnog rada mladih u industrijskim i neindustrijskim zanimanjima. Revidirana Konvencija br. 89 iz 1948. godine odnosila se na zabranu noćnog rada žena u građevinarstvu, rudarstvu i brodogradnji.

Treba napomenuti da je ovaj afirmativni pristup u pojedinim evropskim zakonodavstvima napušten, te je usvojen princip potpune jednakosti muškaraca i žena, dok je posebna zaštita zadržana isključivo u pogledu trudnoće, rađanja i roditeljstva.

U okviru MOR-a postoji razvijen pravni okvir koji reguliše zaštitu majčinstva. Sistem zaštite sadržan je u više konvencija i preporuka, među kojima se posebno ističe revidirana Konvencija br. 103 iz 1952. godine, koju dopunjuje Konvencija br. 183 iz 2000. godine, praćena Rezolucijom br. 191 iz iste godine, koja čini njen dodatak. Ovi akti štite radnice tokom trudnoće, porođaja i majčinstva od teških fizičkih poslova, kasnog i prekovremenog rada, te od gubitka zaposlenja usljed otkaza. Određena prava u vezi s roditeljstvom obuhvataju i očeve, naročito u periodu nakon rođenja djeteta. Sistem zaštite roditeljstva dodatno je razvijen u okviru Evropske unije.

Na međunarodnom nivou, posebno značajnu ulogu ima Konvencija br. 190 o nasilju i uznemiravanju u svijetu rada, usvojena 2019. godine. Ova konvencija se smatra prekretnicom jer popunjava postojeću prazninu u regulisanju pitanja seksualnog uznemiravanja na radnom mjestu. Konvencija

prepoznaje nasilje i uznemiravanje u svijetu rada kao kršenje ili zloupotrebu ljudskih prava, prijetnju ostvarivanju jednakih mogućnosti za žene i muškarce, te kao ponašanje nespojivo s principima dostojanstvenog rada. Njena je svrha da okonča sve oblike nasilja i uznemiravanja u svijetu rada, oblikujući radno okruženje zasnovano na dostojanstvu, poštovanju i slobodi od nasilja.

Prvi član Konvencije definiše pojam „nasilje i uznemiravanje u svijetu rada kao skup neprihvatljivih ponašanja, praksi ili prijetnji takvim ponašanjima, bilo da se događaju pojedinačno ili ponavljano, koja imaju za cilj, uzrokuju ili mogu uzrokovati fizičku, psihološku, seksualnu ili ekonomsku štetu, uključujući nasilje i uznemiravanje zasnovano na polu. Na ovaj način pružen je širok opseg ponašanja koja se mogu smatrati uznemiravanjem. Uznemiravanje se, prema Konvenciji, može smatrati prisutnim i kada se radnja dogodi samo jednom, dakle nije nužno da ponašanje bude kontinuirano da bi predstavljalo uznemiravanje na radu.

Konvencija ima širok lični i materijalni opseg primjene. Prema članu 2, ona štiti sve radnike i druge osobe u svijetu rada, bez obzira na njihov ugovorni status, te se primjenjuje na sve sektore, javne i privatne, formalne i neformalne, u urbanim i ruralnim područjima. S obzirom na ovako široku definiciju, zaštita od nasilja i uznemiravanja (psihološkog i seksualnog) obuhvata sve osobe koje imaju status zaposlenog ili status koji se nacionalnim zakonodavstvom izjednačava s radnim odnosom, čak i ako formalno nisu u radnom odnosu.

Član 4 Konvencije predviđa mjere koje nacionalno zakonodavstvo treba da usvoji radi njene implementacije. One uključuju: zabranu nasilja i uznemiravanja; donošenje odgovarajućih politika u ovoj oblasti; usvajanje sveobuhvatne strategije za prevenciju i borbu protiv nasilja i uznemiravanja; jačanje mehanizama sprovođenja i nadzora; obezbjeđivanje pristupa pravnim sredstvima i podršci žrtvama; propisivanje adekvatnih sankcija; razvoj alata, smjernica i edukativnih programa; kao i sprovođenje aktivnosti podizanja svijesti i kontrole kroz inspekcijske i druge nadležne organe. Pored ovih aktivnosti, preventivne mjere sprovode i država i poslodavci, uz obaveznu institucionalnu kontrolu primjene nacionalnih rješenja.

MOR predstavlja glavni stub međunarodne zaštite od diskriminacije u oblasti rada. Akti i politike MOR-a primjenjuju se u svim državama članicama, ali i u regionalnim organizacijama poput Evropske unije. Njena uloga je od izuzetnog značaja, jer postavlja temelj za dalji razvoj antidiskriminacionog zakonodavstva u oblasti radnih odnosa na međunarodnom nivou.

3.2.2. AKTI EVROPSKE UNIJE

Razvoj zakonodavstva Evropske unije u pogledu poštovanja principa jednakosti datira još od Rimskih ugovora iz 1957. godine. Težnja ka rodnoj ravnopravnosti vremenom se proširila na sve oblasti rada, pa danas rodna ravnopravnost čini jedan od temelja *acquis communautaire* Evropske unije. Začetke ovog procesa nalazimo u članu 119 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, koji je kasnije preoblikovan u član 141 Ugovora iz Amsterdama iz 1997. godine. Tim aktom započet je intenzivan normativni razvoj usmjeren ka uspostavljanju prava na jednakost u radu i radnim odnosima uopšte.

Jedan od ključnih instrumenata za prevenciju rasne i etničke diskriminacije u Evropskoj uniji jeste Direktiva 2000/43/EZ. Iako okvirnog karaktera, ona obuhvata i jednak pristup u radnim odnosima. Posebno je značajno što član 11 ove direktive reguliše pitanje jednakog tretmana u okviru društvenog dijaloga. Ovim aktom uspostavlja se pravni okvir za rješavanje pojedinačnih slučajeva diskriminacije

koji se mogu javiti u radnom okruženju. Dodatan značaj ima i činjenica da Direktiva predstavlja osnov za jednako tretiranje Roma, ne samo u opštem smislu, već i u sferi radnih odnosa.

Na nivou Evropske unije postoje još dvije osnovne direktive koje se bave pitanjem jednakog tretmana u zapošljavanju, Direktiva 76/207/EEZ i Direktiva 97/80/EZ. Prva, usvojena 1976. godine, odnosi se na jednak tretman muškaraca i žena u pogledu zapošljavanja, stručnog osposobljavanja, napredovanja i radnih uslova. Princip jednakog tretmana podrazumijeva odsustvo diskriminacije po osnovu pola, bilo neposredne ili posredne, posebno u vezi s bračnim i porodičnim statusom. Druga direktiva uređuje pitanje tereta dokazivanja u slučajevima diskriminacije po osnovu pola, čime se dodatno osnažuje sudska zaštita.

Pored navedenih, Direktiva 75/117/EEZ garantuje princip jednake naknade za rad jednake vrijednosti, dok se Direktiva 79/7/EEZ odnosi na uvođenje jednakog tretmana u sistemima socijalnog osiguranja. Ovaj akt dopunjen je Direktivama 86/378/EEZ i 96/97/EEZ, pri čemu se posljednja razmatra i u kontekstu predmeta *Barber v. Guardian Royal Exchange* (C-262/88, [1990] ECR I-1889).

Zakonodavni paket EU obuhvata i Direktivu 86/613/EEZ o jednakom tretmanu samozaposlenih muškaraca i žena, posebno u poljoprivredi. Značajna je i Direktiva 96/34/EZ o usklađivanju porodičnog i profesionalnog života, kojom se uređuje roditeljsko odsustvo. Savjet Evropske unije donio je i niz posebnih direktiva koje se odnose na određene grupe zaposlenih, među kojima su: Direktiva 92/85/EEZ o zaštiti trudnica, dojilja i žena koje su nedavno rodile; Direktiva 2019/1158/EU o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i staratelja, koja uvodi fleksibilnije radno vrijeme i pravo na odsustvo; Direktiva 97/81/EZ o radu sa skraćenim radnim vremenom.

Većina ranijih direktiva postepeno je inkorporirana u Direktivu 2006/54/EZ, koja predstavlja osnovni savremeni okvir ravnopravnosti muškaraca i žena u zapošljavanju i radu. Ova direktiva obezbjeđuje jednakost u svim pravima iz radnog odnosa, s fokusom na jednaku naknadu i jednake radne uslove. Pored toga, predviđa aktivno učešće socijalnih partnera u identifikaciji i rješavanju problema vezanih za ravnopravnost, te eksplicitno zabranjuje diskriminaciju po osnovu pola u sistemima socijalnog osiguranja. Ujedno, stimuliše mjere afirmativne akcije u oblastima u kojima su žene nedovoljno zastupljene, i osigurava zaštitu žena tokom trudnoće i majčinstva, naročito u pogledu povratka na posao.

Direktiva 2006/54/EZ danas se smatra temeljnim dokumentom koji propisuje opštu zabranu diskriminacije između muškaraca i žena u zapošljavanju i radnim odnosima, te istovremeno predstavlja osnovu za harmonizaciju nacionalnih zakonodavstava država članica.

Zakonodavstvo Evropske unije obuhvata i širi spektar osnova zabrane diskriminacije, uključujući pol, bračni status, rasnu i etničku pripadnost, vjeru ili uvjerenje, seksualnu orijentaciju, starosnu dob, invaliditet i državljanstvo. Među najznačajnijim aktima u ovoj oblasti izdvajaju se: Direktiva 2000/78/EZ protiv diskriminacije na radu po osnovu vjere ili uvjerenja, invaliditeta, starosne dobi ili seksualne orijentacije; Direktiva 2004/113/EZ o jednakom tretmanu muškaraca i žena u pristupu i pružanju dobara i usluga; Nacrt direktive COM(2008)462 o zabrani diskriminacije po osnovu starosne dobi, invaliditeta, seksualne orijentacije i vjere ili uvjerenja izvan radnog mjesta.

Ove direktive, osim zapošljavanja, obuhvataju i uslove rada, obrazovanje, napredovanje, socijalna prava, te zaštitu posebnih kategorija radnika poput žena, mladih, starijih osoba i lica sa invaliditetom. Zbog širokog opsega primjene, brojni predmeti pred Sudom Evropske unije odnose se upravo na

tumačenje i primjenu ovih akata. Sudska praksa tako postaje važan instrument ne samo kontrole, već i daljeg razvoja evropskog antidiskriminacionog zakonodavstva, s ciljem osiguranja stvarne jednakosti i pune primjene načela nediskriminacije u državama članicama.

Poglavlje VII

Specijalna zaštita određenih grupa u radnim odnosima

1. Diskriminacija žena u oblasti rada i radnih odnosa

Pitanje zaštite žena u društvu razmatralo se iz različitih uglova i u različitim fazama društvenog razvoja. Žene su kao posebna društvena grupa bile prepoznate još i ranije, a naročito nakon Drugog svjetskog rata, zahvaljujući sve jačem uticaju feminističkih pokreta širom svijeta. Najizraženiji napredak zabilježen je u oblasti radnih odnosa, gdje je ženski rad s vremenom dobio različite oblike i društvene dimenzije.

Zaštita žena u oblasti rada i radnih odnosa, sa aspekta zabrane diskriminacije, postalo je aktuelno pitanje onog trenutka kada su žene počele i aktivno stupati na tržište rada. Stoga se, prije svega, može govoriti o zaštiti od diskriminacije pri zapošljavanju, a zatim i o zaštiti od diskriminacije u okviru samih radnih odnosa.

Zaštita žena u radnim odnosima prvenstveno se odnosi na pravo na jednaku zaradu za rad jednake vrijednosti, na antidiskriminacioni princip u vezi s obavljanjem određenih poslova po osnovu pola, kao i na zaštitu od diskriminacije u vezi s trudnoćom, rađanjem i materinstvom.

Pitanja ravnopravnosti muškaraca i žena u radnim odnosima dobila su na značaju u Evropi nakon Drugog svjetskog rata, pod uticajem francuskog nacionalnog zakonodavstva, odnosno u trenutku kada je započeo proces razvoja evropskog antidiskriminacionog prava, na inicijativu francuskih interesnih grupa.

Na nacionalnom nivou, pitanja jednakih mogućnosti i zaštite od diskriminacije mogu se posmatrati kroz tri vremenska perioda. Prvi period obuhvata vrijeme do Drugog svjetskog rata, kada u praksi nijesu postojali akti koji su sadržavali odredbe o zaštiti žena od diskriminacije, niti o uspostavljanju principa jednakih mogućnosti. Nakon rata, nacionalna normativna rješenja razvijala su se u okviru zajedničke savezne države Jugoslavije, sve do 1991. godine. U tom periodu, država, kao i čitav region, bila je pod uticajem drugačijih pravnih shvatanja, proisteklih iz promjena političkog i ekonomskog sistema. U tom periodu uvedene su odredbe antidiskriminacione prirode, pretežno usmjerene na oblast zaštite zdravlja na radu, kao i na posebnu zaštitu žena u vezi sa trudnoćom, rađanjem i materinstvom. Tokom ovog perioda žene su bile odvojene od muškaraca u radnim odnosima i uživale su

prava u okviru takozvane afirmativne diskriminacije, koncepta koji je bio dopušten i široko prihvaćen u društvu radi postizanja šireg društvenog cilja. Ipak, ravnopravnost u zapošljavanju, napredovanju, obrazovanju i nagrađivanju za jednak rad ili rad jednake vrijednosti nije bila jasno prepoznata, niti normativno uređena. Nakon obnove nezavisnosti 2006. godine, promjena političkog i ekonomskog sistema u Crnoj Gori dovela je do izmjene pravnog okvira, čime je dodatno ojačana i unaprijeđena zaštita od diskriminacije u skladu sa međunarodnim standardima.

1.1. Princip jednakih mogućnosti i jednakih zarada za jednak rad ili rad jednake vrijednosti

Razvoj društva početkom XXI vijeka označio je put ka implementaciji evropskih i međunarodnih standarda jednakosti, naročito u pogledu prava žena i muškaraca na jednaku zaradu za rad jednake vrijednosti.

Odredba o jednakoj zaradi za jednak rad ili rad jednake vrijednosti sadržana je u članu 99 Zakona o radu, koji propisuje:“(stav 1) Zaposlenom se garantuje jednaka zarada za isti rad ili rad iste vrijednosti; (stav 2) Pod radom iste vrijednosti podrazumijeva se rad za koji se zahtijeva isti nivo obrazovanja, odnosno stručne kvalifikacije, odgovornost, vještine, uslovi rada i rezultati rada; (stav 3) U slučaju povrede prava iz st. 1 i 2 ovog člana, zaposleni ima pravo na naknadu štete u visini neisplaćenog dijela zarade; (stav 4) Odluka poslodavca ili sporazum sa zaposlenim koji nije u skladu sa st. 1 i 2 ovog člana ništavi su”. Ova odredba je u skladu sa Konvencijom br. 100 Međunarodne organizacije rada, koja se odnosi na jednakost zarada između muškaraca i žena za rad jednake vrijednosti, kao i sa članom 4 Evropske socijalne povelje iz 1961. godine, koji priznaje pravo oba pola na jednaku zaradu.

S druge strane, Direktiva 75/117/EEZ propisuje obavezu država članica da preduzmu mjere kako bi njihova nacionalna zakonodavstva bila usklađena s principom jednakih zarada. Dodatno, Direktiva 2006/54/EZ iz jula 2006. godine o jednakim mogućnostima i jednakom tretmanu muškaraca i žena u zapošljavanju i zanimanjima predstavlja osnovni i najrelevantniji pravni akt Evropske unije u ovoj oblasti, jer je u velikoj mjeri zamijenila sve ranije direktive. Član 4 ove Direktive izričito zabranjuje diskriminaciju među muškarcima i ženama u vezi s visinom zarade za jednak rad ili za rad koji doprinosi jednakoj vrijednosti.

Važno je istaći i jednu negativnu tendenciju, pitanje jednakog pristupa zaradi. Promocija i očuvanje radnih mjesta između muškaraca i žena može se dodatno sagledati kroz različite oblike i pod-tipove diskriminacije. Na primjer, višestruka diskriminacija posebno pogađa Romkinje, koje se suočavaju s nejednakim tretmanom i po osnovu pola i po osnovu etničke pripadnosti. Stoga je neophodno posvetiti posebnu pažnju ovim kombinovanim oblicima nejednakosti, jer oni dodatno negativno utiču na položaj žena, udaljavaju ih od tržišta rada i onemogućavaju im dostojanstven život.

1.2. Zaštita od prekovremenog i noćnog rada

Član 125 Zakona o radu uvodi posebne odredbe kojima se štite određene kategorije zaposlenih žena i roditelja od prekovremenog i noćnog rada. Norme sadržane u ovom članu imaju zaštitni karakter i zasnovane su na međunarodnim konvencijama, poput Konvencije Međunarodne organizacije rada br. 89 i br. 171, kao i na ustavnom načelu zaštite materinstva i porodice.

U stavu 1 eksplicitno se zabranjuje noćni rad trudnicama, porođajama i ženama koje doje, čime se ostvaruje preventivna zaštita zdravlja i bezbjednosti i majke i djeteta. Ova zabrana je apsolutna i ne zavisi od pristanka zaposlene. Stav 2 dodatno ograničava mogućnost angažovanja trudnica i majki djece mlađe od tri godine, propisujući zabranu i prekovremenog i noćnog rada. Na taj način zakonodavac proširuje zaštitu na raniji period djetetovog razvoja, prepoznajući povećane potrebe za brigom i prisustvom majke u tom periodu.

U stavu 3, međutim, uvodi se izuzetak: žene koje imaju dijete starije od dvije godine mogu da rade noću, ali isključivo na osnovu sopstevne pisane saglasnosti. Time se načelo zaštite kombinuje s principom autonomije volje zaposlenih žena, čime se omogućava fleksibilnost u organizaciji rada. Stavovi 4 i 5 regulišu obaveze poslodavca u slučaju kada je radno mjesto povezano s noćnim radom. Poslodavac je dužan da obezbijedi raspoređivanje žena na posao koji ne uključuje noćni rad, a koji odgovara njihovim kvalifikacijama. Ukoliko to nije moguće, zaposlene imaju pravo na plaćeno odsustvo uz naknadu zarade, u skladu sa članom 130 stav 2 Zakona o radu. Dalje, stav 6 proširuje zaštitu i na druge kategorije zaposlenih, posebno na roditelje djece s teškoćama u razvoju, kao i na samohrane roditelje djece mlađe od sedam godina. U ovim slučajevima, prekovremeni i noćni rad dozvoljeni su isključivo na osnovu pisanog pristanka zaposlenog. Ovo proširenje ima izražen socijalni karakter i predstavlja mehanizam usklađivanja profesionalnih i porodičnih obaveza.

U cjelini, član 125 Zakona o radu afirmiše principe zaštite materinstva, roditeljstva i jednakosti, ali i načelo fleksibilnosti kroz institut pisanog pristanka. Na taj način stvara se pravni okvir koji štiti osjetljive kategorije zaposlenih od štetnih posljedica noćnog i prekovremenog rada, a istovremeno omogućava njihovo aktivno učešće na tržištu rada, ukoliko to žele i ako za to postoje uslovi.

1.3. Zaštita tokom trudnoće, porođaja i materinstva

Odredbe Zakona o radu od člana 121 do člana 138 predstavljaju normativni okvir zaštite zaposlenih zbog trudnoće, porođaja i roditeljstva, pri čemu se uočava jasno izražen balans između antidiskriminacionih standarda i socijalne funkcije radnog prava.

Na samom početku, član 121 uspostavlja zabranu diskriminacije prilikom zapošljavanja žena, precizirajući da trudnoća ne može biti razlog odbijanja zaključenja ugovora o radu, niti osnov za izmjenu postojećeg ugovora pod nepovoljnijim uslovima. Ova zabrana dodatno se učvršćuje odredbom prema kojoj poslodavac ne može zahtijevati dokaz o trudnoći, osim u slučajevima kada je priroda posla takva da predstavlja rizik za zdravlje žene ili djeteta. Na taj način zakon afirmiše pravo na privatnost i jednakost, uz istovremeno uvažavanje specifičnih okolnosti koje zahtijevaju dodatnu zaštitu.

Član 122 nadovezuje se na prethodni član garantovanjem prava trudnica na odsustvo radi prenatalnih pregleda, uz zadržavanje prava na naknadu zarade. Na taj način zakonodavac jasno potvrđuje da zaštita zdravlja majke i nerođenog djeteta ima prioritet u odnosu na obaveze iz radnog odnosa, te uvodi institucionalnu podršku za usklađivanje trudnoće i profesionalnih obaveza.

U nastavku član 123 zabranjuje otkaz ugovora o radu trudnicama, porođajama i roditeljima tokom korišćenja roditeljskog odsustva. Ova zabrana ima gotovo apsolutan karakter, osim u slučajevima težih povreda radnih obaveza ili postojanja objektivnih razloga iz člana 164 Zakona o radu, pri čemu se od poslodavca zahtijeva posebno obrazloženje. Takođe je značajno i rješenje prema kojem se

ugovor o radu na određeno vrijeme produžava do isteka trudnoće ili roditeljskog odsustva, čime se sprječava faktička diskriminacija žena angažovanih na privremenim poslovima.

Član 124 propisuje obavezu privremenog raspoređivanja trudnica i dojilja sa poslova koji bi mogli ugroziti njihovo zdravlje ili zdravlje djeteta. Ako poslodavac ne može obezbijediti odgovarajuće radno mjesto, zaposlenoj se garantuje pravo na odsustvo uz naknadu zarade. Ova norma predstavlja primjenu načela prevencije u oblasti zaštite na radu, jer naglašava izbjegavanje rizika umjesto naknadne sanacije posljedica.

Članovi 126 i 127 definišu pravo na porodiljsko i roditeljsko odsustvo, propisujući minimalni period od 98 dana za porodiljsko, odnosno do 365 dana za roditeljsko odsustvo. Od posebnog je značaja to što oba roditelja imaju jednako pravo na korišćenje roditeljskog odsustva, čime se usklađuje sa evropskim standardima rodne ravnopravnosti i afirmiše koncept podijeljenog roditeljstva.

U skladu sa socijalnom dimenzijom radnog prava, član 129 garantuje majkama pravo na pauzu za dojenje u trajanju od dva sata dnevno, koja se računa u puno radno vrijeme. Istovremeno, član 130 obezbjeđuje pravo zaposlenog da se nakon isteka roditeljskog odsustva vrati na isto ili ekvivalentno radno mjesto, uz zadržavanje zarade i prava na unapređenje. Na taj način sprječava se degradacija zaposlenih koji koriste zakonska prava vezana za roditeljstvo.

Odredbe članova 132 do 134 uređuju pravo roditelja da rade sa polovinom punog radnog vremena radi pojačane njege djeteta ili djeteta sa smetnjama u razvoju, pri čemu se to vrijeme računa kao puno radno vrijeme za sva prava iz rada. Time zakonodavac omogućava roditeljima da usklade profesionalne i porodične obaveze, a da pri tome ne budu uskraćeni u pravima iz socijalnog i penzijskog osiguranja.

Jednaka zaštita obezbijeđena je i usvojiteljima i hraniteljima kroz članove 135 i 136, kojima se priznaje pravo na odsustvo do jedne godine uz zadržavanje naknade zarade. Ovo rješenje potvrđuje princip jednakog tretmana svih oblika roditeljstva, nezavisno od postojanja biološke veze sa djetetom. Član 137 predviđa obavezu zaposlenog da poslodavca obavijesti o korišćenju ovih prava, ali istovremeno daje i pravo na dodatno stručno osposobljavanje nakon povratka na posao, što predstavlja progresivan element politike zapošljavanja.

Na kraju, član 138 uređuje mogućnost neplaćenog odsustva jednog roditelja do navršene treće godine djetetovog života, uz zadržavanje prava na zdravstveno i penzijsko osiguranje. Time se dodatno proširuje zaštita porodičnog života, iako na teret radnih beneficija, čime se jasno razgraničavaju socijalna i radnopravna prava.

Sveukupno posmatrano, odredbe članova 121–138 Zakona o radu uspostavljaju sveobuhvatan sistem pravne zaštite materinstva i roditeljstva. Taj sistem ne podrazumijeva samo pasivnu zaštitu od otkaza ili zabranu obavljanja određenih poslova, već uključuje i aktivnu podršku kroz odsustva, preraspoređivanje, finansijsku naknadu i pravo na povratak na posao. Na taj način istovremeno se štite osnovna ljudska prava trudnica i roditelja i promoviše društvena vrijednost roditeljstva.

2. Zaštita maloljetnih radnika

Pitanja koja se odnose na diskriminaciju i nejednak tretman maloljetnih lica u radnim odnosima, sa aspekta njihove zaštite na radu, obuhvataju dvije osnovne kategorije. Prva se odnosi na zabranu zasnivanja radnog odnosa od strane maloljetnika prije navršenja propisane starosne dobi, dok se druga odnosi na obezbjeđivanje proširenih prava u slučaju kada je radni odnos već zasnovan, sve do sticanja punoljetstva. Svako postupanje suprotno ovim odredbama smatra se oblikom diskriminacije.

Zaštita maloljetnih lica od diskriminacije, naročito u oblasti radnih odnosa, istaknuta je i na međunarodnom nivou. Usvojeni su brojni međunarodni akti kojima se reguliše ova oblast. Tako je 1989. godine Generalna skupština Ujedinjenih nacija po prvi put usvojila Konvenciju o pravima djeteta, koja je u velikoj mjeri doprinijela obnovljenom i pojačanom interesovanju za pitanja eksploatacije djece. Pored toga, član 10 stav 3 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima propisuje da se zapošljavanje djece i omladine na poslovima koji su štetni po njihov moral, zdravlje, život ili normalan razvoj izričito zabranjuje.

Godine 1999. MOR je usvojila Konvenciju br. 182 o zabrani i eliminaciji najgorih oblika dječijeg rada, kao i Preporuku br. 190, koja se odnosi na zabranu tih oblika rada, propisujući hitne mjere za njihovo ukidanje. Pored toga, MOR je ranije usvojio i Konvenciju br. 138 iz 1973. godine o minimalnoj starosnoj granici za zapošljavanje, zatim Preporuku br. 146 iz iste godine, kao i Konvencije br. 77 i 78, koje se odnose na ljekarski pregled radi utvrđivanja sposobnosti mladih lica za zaposlenje, te niz drugih akata slične sadržine.

Evropska socijalna povelja u svojoj Preambuli propisuje zaštitu djece i omladine kao dio njihovih osnovnih socijalnih prava, iako ne sadrži izričitu zabranu eksploatacije. Odredbe koje se odnose na prava djece i omladine na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu sadržane su u članu 17, kojim se garantuje zaštita njihove ličnosti, dostojanstva i obrazovanja, kao i zabrana eksploatacije.

Zabrana dječijeg rada i ekonomske eksploatacije u okviru prava Evropske unije izričito je propisana zabranom zapošljavanja maloljetnika mlađih od 15 godina. Radi obezbjeđenja posebne zaštite mladih lica na radu, usvojena je Direktiva 94/33/EZ o zaštiti mladih radnika, kojom se uspostavlja jedinstven evropski standard u ovoj oblasti.

2.1. Nacionalni pravni okvir

Što se tiče nacionalnog zakonodavstva, Zakon o radu predviđa posebne uslove pod kojima lice mlađe od 18 godina može zaključiti ugovor o radu. Ovi uslovi jasno odražavaju princip da se maloljetnicima dozvoljava rad samo u izuzetnim i strogo kontrolisanim okolnostima, uz primarno uvažavanje zaštite njihovog zdravlja, razvoja i obrazovanja.

U stavu 1 člana 22 propisano je da maloljetnik može zaključiti ugovor o radu isključivo uz pisanu saglasnost roditelja, usvojioca, hranitelja ili staratelja. Ova odredba uvodi mehanizam porodičnog nadzora i garantuje da odluka o zapošljavanju maloljetnog lica ne može biti donijeta bez saglasnosti i zaštite odgovornog odraslog lica. Međutim, sama saglasnost nije dovoljna, jer zakon izričito zahtijeva da rad ne smije ugrožavati zdravlje, razvoj, moral ili obrazovanje maloljetnika, niti može biti rad koji je zakonom zabranjen. Na taj način, zakonodavac uspostavlja jasnu granicu između dopuštenog i nedopuštenog zapošljavanja, štiteći temeljne vrijednosti koje su od značaja za pravilan razvoj djeteta.

Dodatna garancija sadržana je u stavu 2, prema kojem lice mlađe od 18 godina može zaključiti ugovor o radu samo na osnovu nalaza nadležnog zdravstvenog organa. Ovaj nalaz potvrđuje da je maloljetnik sposoban da obavlja poslove za koje se ugovor zaključuje i da ti poslovi nijesu štetni za njegovo zdravlje. Ova medicinska kontrola predstavlja objektivan mehanizam koji sprječava angažovanje maloljetnika na poslovima koji bi mogli izazvati trajne posljedice po njihovo fizičko ili psihičko zdravlje.

Dakle, član 22 Zakona o radu uspostavlja dvostruki sistem zaštite: porodičnu i institucionalnu. S jedne strane, saglasnost roditelja ili staratelja garantuje da odluka o zaposlenju nije donijeta bez nadzora odraslog, dok s druge strane, nalaz zdravstvenog organa osigurava da se maloljetnici ne izlažu poslovima koji prevazilaze njihove sposobnosti ili nose rizik po zdravlje. Ovakvo rješenje u potpunosti je usklađeno s međunarodnim standardima i potvrđuje usmjerenost zakonodavca ka postizanju balansa između mogućnosti maloljetnika da rade i njihove zaštite od bilo kog vida eksploatacije.

U nastavku, Zakon o radu, u članu 120, uvodi niz garancija kojima se obezbjeđuje da zaposleni mlađi od 18 godina ne budu izloženi poslovima i uslovima rada koji bi mogli ugroziti njihov fizički, psihički ili socijalni razvoj. Stav 1 propisuje zabranu za maloljetnike da obavljaju naročito teške fizičke poslove, kao i one koji se odvijaju u uslovima rada pod zemljom ili vodom, odnosno poslove koji predstavljaju povećan rizik po zdravlje. Ova odredba suštinski odražava osnovni cilj, očuvanje zdravlja i bezbjednosti mladih radnika, koji zbog svojih godina nijesu u potpunosti sposobni da se nose s rizicima koje takvi poslovi nose. Dalje, zakonodavac u stavu 2 ograničava mogućnost upućivanja zaposlenih mlađih od 18 godina na rad van mjesta njihovog prebivališta ili boravišta. Time se čuva socijalna i porodična stabilnost maloljetnika, što je od izuzetnog značaja za njihov razvoj i integraciju u društvo.

Kada je riječ o radnom vremenu, stav 3 predviđa mogućnost da se maloljetnicima kolektivnim ugovorom utvrdi kraće radno vrijeme od punog, uz garanciju ostvarivanja svih prava iz radnog odnosa kao da rade puno radno vrijeme. Dodatno, stav 4 zabranjuje njihovo angažovanje na prekovremenom radu, kao i rad duži od osam časova dnevno ili noćni rad. Na taj način zakonodavac postavlja jasne granice koje štite fizičke kapacitete i životni ritam maloljetnika.

Poseban značaj dat je pravu na odmor. Zaposleni mlađi od 18 godina, ukoliko rade najmanje četiri časa dnevno, imaju pravo na minimum 30 minuta neprekidnog odmora tokom radnog dana (stav 5). Njima pripada i sedmični odmor u trajanju od najmanje dva uzastopna dana, od kojih jedan mora biti nedjelja (stav 6). Stav 7 predviđa pravo na godišnji odmor u trajanju od najmanje 24 radna dana, što predstavlja dodatnu garanciju za očuvanje njihovog zdravlja i blagostanja.

Sve navedene odredbe člana 120 pokazuju da crnogorsko zakonodavstvo u oblasti radnih odnosa prepoznaje posebnu ranjivost maloljetnih radnika i nastoji da im obezbijedi uslove rada koji su prilagođeni njihovim godinama. Ove norme u potpunosti su usklađene s međunarodnim standardima, uključujući konvencije Međunarodne organizacije rada i pravne tekovine Evropske unije, čime se potvrđuje trajna opredijeljenost države da zaštitu djece i omladine postavi među svoje najviše prioritete.

3. Zaštita radnika sa invaliditetom

Diskriminacija se može ispoljiti i po osnovu invaliditeta. Kada do nje dođe, posljedice mogu biti izuzetno štetne, izazivajući ozbiljne i dugoročne negativne efekte u društvu. Osobe sa invaliditetom posebno su izložene diskriminaciji u oblasti zapošljavanja i radnih odnosa. Nažalost, one se i dalje najčešće nalaze na marginama društvenog života, a naročito u oblasti rada.

Pronalaženje adekvatnih rješenja u vezi sa zapošljavanjem i zabranom diskriminacije osoba sa invaliditetom predstavlja složeno i osjetljivo društveno pitanje. Zabrana diskriminacije u oblasti rada i zapošljavanja podrazumijeva veću uključenost osoba sa invaliditetom u zajednicu, a istovremeno doprinosi razvoju osjećaja pripadnosti i jednakosti kod samih osoba sa invaliditetom. Ekonomska stabilnost pritom predstavlja osnovni preduslov za postizanje inkluzije i integracije ovih lica u društvo.

Prema međunarodnim aktima Međunarodne organizacije rada, Savjeta Evrope i Evropske unije, sve afirmativne mjere i zakonodavna rješenja kojima se unapređuju prava osoba sa invaliditetom, njihova zaštita u radu i pristup zaposlenju, ne mogu se smatrati diskriminatornim.

3.1. Međunarodni standardi

Primarni međunarodni instrument koji se bavi zaštitom prava osoba sa invaliditetom i zabranom diskriminacije po osnovu invaliditeta jeste Međunarodna konvencija o pravima osoba sa invaliditetom, usvojena od strane Ujedinjenih nacija 2006. godine.

Najznačajniji pravni akt Evropske unije u vezi sa zabranom diskriminacije i zapošljavanjem osoba sa invaliditetom je Direktiva 2000/78/EZ, kojom se uspostavlja opšti okvir za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja. Pored ove direktive, Evropska unija je, u okviru politike zaštite osoba sa invaliditetom, usvojila i Preporuku 86/379/EEZ, kao i niz drugih akata koji zabranjuju diskriminaciju i u drugim oblastima društvenog života, ne samo u radu i zapošljavanju.

Posebno se izdvaja Rezolucija Savjeta o promociji zapošljavanja i socijalne integracije osoba sa invaliditetom iz 2003. godine, kojom se promoviše puna integracija i učešće osoba sa invaliditetom u svim aspektima društva, uz priznanje njihovih jednakih prava u odnosu na ostale građane.⁴²

Direktiva 76/207/EEZ o jednakom tretmanu, kao i Direktiva 2002/73/EZ, koja je zamijenila raniju Direktivu 2000/78/EZ, takođe spadaju u okvir propisa o zabrani diskriminacije. Ova posljednja Direktiva predstavlja osnovni pravni instrument kojim se zabranjuje diskriminacija po više osnova, uključujući i invaliditet. Njome se propisuje da poslodavci ne smiju diskriminisati osobe sa invaliditetom na radnom mjestu, te da su dužni obezbijediti razumna prilagođavanja radnog mjesta i jednak tretman zaposlenih.

Zajednička deklaracija o profesionalnoj integraciji osoba sa invaliditetom, usvojena 1999. godine, predviđa da se diskriminacija zasnovana na razlozima koji nijesu relevantni za obavljanje određenog posla smatra društveno neprihvatljivom i ekonomski neopravdanom.

42 Vidi: Stojkova, Z. (2004). International Norms and Standards for People with Handicap: Comparative Analysis. Justiciana, Skoplje, str. 113.

Rezolucija Savjeta iz 1996. godine o jednakim mogućnostima zapošljavanja osoba sa invaliditetom propisuje da države članice, u okviru svojih nacionalnih politika zapošljavanja, u saradnji sa socijalnim partnerima i nevladinim organizacijama, treba da posvete posebnu pažnju promociji zapošljavanja osoba sa invaliditetom. Jednake mogućnosti zapošljavanja ostvaruju se kroz prilagođavanje radnih mjesta, razvoj vještina, pristup stručnom savjetovanju i službama zapošljavanja, te pristup novim informacionim i komunikacionim tehnologijama, što je u skladu sa Rezolucijom Savjeta Evrope br. 3.

Evropska unija je usvojila i brojne druge akte koji zabranjuju diskriminaciju osoba sa invaliditetom i propisuju njihova prava na socijalnu i profesionalnu integraciju. Među njima se posebno ističe Povelja o osnovnim pravima Evropske unije iz 2000. godine, usvojena u Nici, kojom se zabranjuje diskriminacija po osnovu invaliditeta. Ova zabrana ima viši pravni rang od one propisane u članu 14 Amsterdamskog ugovora.

Pored navedenih, donijeti su i brojni akti koji se odnose na zabranu diskriminacije u pristupu informacionim tehnologijama, zaštitu od nasilja nad osobama sa invaliditetom, pristup kulturi, integraciju djece i mladih sa invaliditetom u redovni obrazovni sistem, korišćenje parking povlastica, kao i na omogućavanje jednakih obrazovnih mogućnosti studentima sa invaliditetom.

3.2. Nacionalni pravni okvir

U crnogorskom radnom zakonodavstvu, zaštita osoba sa invaliditetom zauzima posebno mjesto, što je vidljivo već u članu 118 Zakona o radu. Ovim članom, uz zaposlene mlađe od 18 godina i zaposlene žene, osobe sa invaliditetom izdvajaju se kao kategorija kojoj pripada posebna pravna zaštita. Iako ova odredba ima deklarativni karakter, ona usmjerava normativni okvir ka obavezi poslodavca i države da prepoznaju dodatnu ranjivost ovih grupa i obezbijede mehanizme zaštite u praksi.

Član 119 detaljno razrađuje ovu posebnu zaštitu, uspostavljajući obavezu poslodavca da zaposlenog sa invaliditetom rasporedi na radno mjesto koje odgovara njegovoj preostaloj radnoj sposobnosti i kvalifikacijama, na osnovu nalaza nadležnog organa za utvrđivanje invaliditeta. Ova odredba odražava načelo razumnog prilagođavanja sadržano u Konvenciji Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom. Ukoliko takvo raspoređivanje nije moguće, poslodavac je dužan da obezbijedi ostvarivanje drugih prava predviđenih posebnim zakonima, prije svega Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom. Tek u krajnjem slučaju može se pristupiti mjeri prestanka potrebe za radom, uz obaveznu isplatu otpremnine.

Pored toga, zakon propisuje da osoba sa invaliditetom ne može biti raspoređena van mjesta svog prebivališta bez sopstvene saglasnosti, a dodatno joj garantuje i produženi godišnji odmor u trajanju od najmanje 26 radnih dana. Ove odredbe potvrđuju da je u radno zakonodavstvo Crne Gore ugrađena ideja posebne zaštite i uvažavanja stvarnih potreba zaposlenih sa invaliditetom.

Međutim, normativni okvir ne može se posmatrati izdvojeno od aktuelnih društvenih okolnosti. Nedavno su Udruženje mladih sa hendikepom i Savez slijepih Crne Gore uputili apel za povlačenje iz procedure Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Cilj predloženih izmjena bio je smanjenje nivoa subvencija koje država obezbjeđuje poslodavcima za zapošljavanje osoba sa invaliditetom, uz obrazloženje da se time želi spriječiti zloupotreba sistema. Međutim, organizacije osoba sa invaliditetom i brojne

nevladine organizacije ocijenile su ovakav prijedlog suštinski nepravednim, jer se teret neefikasnosti državnih institucija, koje bi trebalo da sprovode inspekcijski i krivični nadzor, prenosi upravo na osobe sa invaliditetom, koje za zloupotrebe nijesu odgovorne.

S druge strane, posebno zabrinjava činjenica da je u Crnoj Gori nezaposleno više od 8.000 osoba sa invaliditetom, što čini preko 30% ukupnog broja nezaposlenih. U takvim okolnostima, smanjenje subvencija moglo bi samo dodatno povećati diskriminaciju i udaljiti ovu grupu od tržišta rada, što bi bilo u suprotnosti s međunarodnim obavezama države. Dodatni problem predstavlja i to što reprezentativne organizacije osoba sa invaliditetom nijesu bile adekvatno uključene u izradu zakonskog nacrt, čime je prekršen univerzalni princip zaštite prava osoba sa invaliditetom, „Ništa o nama bez nas“.

Podsjećanja radi, Komitet Ujedinjenih nacija za prava osoba sa invaliditetom je još 2014. godine preporučio Crnoj Gori da redovno konsultuje organizacije osoba sa invaliditetom prilikom izrade zakona, da obezbijedi dovoljan nivo sredstava za njihovu primjenu i da kontinuirano unapređuje zapošljavanje osoba sa invaliditetom, naročito žena. S obzirom na preporuke, svako smanjenje prava i beneficija bilo bi korak unazad, i za pravni sistem i za društvo u cjelini.

Može se, dakle, zaključiti da, iako član 119 Zakona o radu predstavlja solidnu osnovu za pravnu zaštitu osoba sa invaliditetom, njegova stvarna efikasnost zavisi od dosljedne primjene posebnih zakona i od spremnosti države da obezbijedi adekvatan institucionalni i finansijski okvir. U suprotnom, zaštita ostaje formalna, a stvarni položaj osoba sa invaliditetom na tržištu rada ostaje marginalizovan.

3.3. Razumno prilagođavanje

Prethodna rasprava o međunarodnim aktima obuhvatila je i pitanja stvaranja adekvatnih uslova za zapošljavanje i rad, što podrazumijeva prilagođavanje i dostupnost radnog mjesta osobama sa invaliditetom. Ovakav pristup je razumljiv, jer kada odgovarajući uslovi za osobe sa invaliditetom nijesu adekvatno integrisani u politike i planove u oblastima kao što su saobraćaj, fizička infrastruktura i obrazovanje, te osobe bivaju faktički isključene iz mogućnosti zapošljavanja.

Uslovi za razumno prilagođavanje u kontekstu zapošljavanja prihvaćeni su u različitim dijelovima svijeta, ali se u mnogim državama i dalje smatraju novinom. Zbog toga je neophodno pružiti podršku i poslodavcima i zaposlenima kroz smjernice i objašnjenja o vrstama razumnih prilagođavanja koja su potrebna. U tom smislu, Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom propisuje obavezu obezbjeđivanja razumnih prilagođavanja i definiše osnovne zahtjeve u vezi s njima.

Član 2 Konvencije definiše razumna prilagođavanja na sljedeći način: „Razumno prilagođavanje znači neophodne i odgovarajuće modifikacije i prilagođavanja koja ne nameću nesrazmjerno ili prekomjerno opterećenje, gdje je to potrebno u konkretnom slučaju, kako bi se osobama sa invaliditetom omogućilo uživanje ili ostvarivanje svih ljudskih prava i osnovnih sloboda na jednak način kao i drugim osobama.“ Ova definicija odnosi se na sistem razumnih prilagođavanja u svim oblastima života osoba sa invaliditetom. Razlikuju se, međutim, opšta razumna prilagođavanja, koja se odnose na sve sfere društva, i razumna prilagođavanja u oblasti rada i zapošljavanja, kao poseban oblik prilagođavanja. Ipak, ove dvije kategorije međusobno su povezane, jer se prilagođavanje na radnom mjestu često ne može ostvariti bez prilagođavanja u obrazovanju, saobraćaju ili fizičkom pristupu radnom prostoru.

Konvencija jasno utvrđuje da se neobezbjedjivanje razumnog prilagođavanja smatra oblikom diskriminacije po osnovu invaliditeta. Dakle, svako odbijanje da se sprovede razumno prilagođavanje predstavlja diskriminaciju. Sam pojam podrazumijeva obavezu preduzimanja mjera kako bi se osobama sa invaliditetom omogućilo da zadovolje svoje potrebe u svim oblastima života, uključujući zapošljavanje. To obuhvata različite modifikacije, tehničke i organizacione mjere, kao i druge intervencije koje omogućavaju efektivno učešće u radu i društvu.

Primjeri razumnih prilagođavanja uključuju fizičke izmjene radnog prostora, nabavku ili modifikaciju opreme, obezbjeđivanje dodatne obuke ili nadzora, promjenu standardnog radnog vremena, ili preraspodjelu određenih zadataka među zaposlenima. Širi smisao ovog instituta obuhvata i prilagođavanje obrazovnog sistema, javnog prevoza, zdravstvenih ustanova i drugih javnih prostora kako bi se uklonile prepreke koje onemogućavaju puno učešće u društvu osoba sa invaliditetom.

Čak i kada su formalno dostupni, mnogi poslovi mogu biti praktično nedostupni osobama sa invaliditetom zbog nedostatka razumnih prilagođavanja. Na primjer, ako su oglasi za posao nepristupačni, ako osobe sa invaliditetom nemaju odgovarajuće obrazovanje ili ako ne postoji pristupačan prevoz do radnog mjesta, to ih faktički isključuje iz tržišta rada.

U oblasti zapošljavanja, razumno prilagođavanje razlikuje se od mjera afirmativne akcije, koje imaju za cilj povećanje zaposlenosti osoba sa invaliditetom, uglavnom kroz kvote ili druge kvantitativne instrumente. Mjere afirmativne akcije su privremenog karaktera i sprovode se dok se ne otklone strukturne prepreke, dok razumno prilagođavanje ima trajnu i individualizovanu prirodu, usmjerenu na konkretne potrebe pojedinca.

U zakonodavstvu brojnih zemalja, obaveza obezbjeđivanja razumnih prilagođavanja posmatra se, s jedne strane, kao element principa nediskriminacije, a s druge, kao odvojena pozitivna obaveza poslodavca. Član 5 Direktive 2000/78/EZ Evropske unije eksplicitno propisuje tu obavezu, definišući je kao pozitivnu, iako ne sadrži izričitu formulaciju da svako neobezbjedjivanje prilagođavanja automatski predstavlja diskriminaciju.

Postoji, međutim, različito tumačenje u državama članicama EU. Dok neke zemlje (npr. Švedska, Belgija, Austrija i Luksemburg) razumno prilagođavanje tretiraju kao negativnu obavezu (zabranu uskraćivanja), druge ga shvataju kao pozitivnu obavezu poslodavca da aktivno preduzme mjere prilagođavanja. U oba slučaja, neopravdano neobezbjedjivanje prilagođavanja smatra se oblikom diskriminacije, bilo direktne, indirektne, ili kao *sui generis* kategorije diskriminacije. Takav pristup ima praktične posljedice. Ako se neopravdano neobezbjedjivanje razumnih prilagođavanja kvalifikuje kao direktna diskriminacija, primjenjuju se najstrože sankcije. Alternativno, tretiranje ove situacije kao *sui generis* oblika diskriminacije omogućava naglašavanje njenog individualnog karaktera, činjenice da nejednako postupanje pogađa konkretnu osobu, a ne širu grupu.

Direktiva 2000/78/EZ ograničava obavezu obezbjeđivanja razumnih prilagođavanja na osobe sa invaliditetom koje imaju kvalifikacije i sposobnost za obavljanje određenog posla, uključujući kandidate, zaposlene i bivše zaposlene. Međutim, evropska sudska praksa, naročito u slučaju *Coleman v. Attridge Law* (C-303/06), proširila je zaštitu i na članove porodice osoba sa invaliditetom, prepoznajući njihovu potrebu za određenim oblicima prilagođavanja.

U praksi, primjena koncepta razumnog prilagođavanja zahtijeva procjenu u dvije faze: prvo, da li je prilagođavanje izvodljivo i neophodno za ostvarivanje jednakih mogućnosti, i drugo, da li bi njegovo

sprovedenje predstavljalo nesrazmjerno opterećenje za poslodavca. Ovaj pristup sadržan je u Memorandumu uz Zakon o jednakom tretmanu na osnovu invaliditeta i hroničnih bolesti u Holandiji. Pitanja razumnog prilagođavanja razmatraju se odvojeno od pitanja nesrazmjernog opterećenja, jer su usmjerena na mogućnost obezbjeđivanja jednakih mogućnosti za osobe s invaliditetom, a ne na troškove koji su za to potrebni. Ovo je pretežno evropski pristup, koji podržavaju i autori ove knjige.⁴³

Razumno prilagođavanje treba posmatrati odvojeno od pitanja finansijskog opterećenja, jer mu je osnovni cilj obezbjeđivanje jednakih mogućnosti za osobe sa invaliditetom, a ne procjena troškova takvih mjera. Ono predstavlja *modus vivendi* principa nediskriminacije, ključni mehanizam koji omogućava osobama sa invaliditetom stvarnu inkluziju i pristup radu. Osim toga, razumno prilagođavanje doprinosi očuvanju zdravlja zaposlenih sa invaliditetom, jer neadekvatni uslovi rada mogu dovesti do njihovog fizičkog i psihičkog iscrpljivanja.

Na kraju, uslovi za razumno prilagođavanje moraju se posmatrati kao sastavni dio koncepta nediskriminacije osoba sa invaliditetom, ali i kao element posebne zaštite u oblasti rada i zapošljavanja. Ovaj princip treba da bude temelj daljeg razvoja evropskog i međunarodnog zakonodavstva, kao i ključna ideja u politici zaštite i jednakih mogućnosti osoba sa invaliditetom.

3.4. Otvoreno tržište rada naspram zaštitnih radionica

Polazeći od činjenice da se invaliditet sve više posmatra kao društveni, a ne isključivo medicinski fenomen, i imajući u vidu strukturu tržišta rada, preduzimaju se koraci ka unapređenju kvaliteta otvorenog tržišta rada kroz uvođenje posebnih mjera afirmativne akcije koje stimulišu zapošljavanje i zadržavanje zaposlenja osoba sa invaliditetom. U tom kontekstu prepoznaju se dva osnovna modela dodatne inkluzije, uz postojanje različitih kombinovanih i alternativnih pristupa.

Prvi model zasniva se na uspostavljanju tzv. zaštitnih radionica, koje zapošljavaju osobe sa invaliditetom u posebnom, prilagođenom radnom okruženju. Ove radionice mogu nastati transformacijom postojećih preduzeća ili osnivanjem novih, specijalizovanih organizacija koje u potpunosti ili djelimično zapošljavaju osobe sa invaliditetom. Njihova prednost ogleda se u stvaranju sigurnog prostora za rad, obuku i profesionalni razvoj, uz podršku za kasniju tranziciju na otvoreno tržište rada.

Drugi model zasniva se na uvođenju kvotnog sistema kao afirmativne, strukturne mjere zapošljavanja osoba sa invaliditetom, koji je prisutan i u crnogorskom zakonodavstvu. Ovaj sistem obavezuje poslodavce da zapošljavaju određeni procenat osoba sa invaliditetom ili da finansijski doprinesu fondu profesionalne rehabilitacije ako tu obavezu ne ispunjavaju.

3.5. Profesionalna rehabilitacija

Profesionalna rehabilitacija osoba sa invaliditetom predstavlja ključni instrument njihove integracije u svijet rada i društvo u cjelini. Njena svrha nije samo u obezbjeđivanju zaposlenja, već i u stvaranju uslova za dugoročnu profesionalnu afirmaciju, socijalnu inkluziju i očuvanje dostojanstva svakog pojedinca.

43 Vidi: Poposka, Z. Shavreski, Z., Amdiju, N. 2014. Guide for reasonable accomodation. OSCE Mission to Skopje and Commission for protection from discrimination.

U crnogorskom kontekstu, ova oblast je uređena Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju lica sa invaliditetom, koji je posljednjih godina predmet brojnih javnih rasprava i inicijativa za izmjene. Posebno snažne reakcije izazvao je ranije pomenuti Nacrt zakona o izmjenama i dopunama, kojim se predviđa smanjenje subvencija za poslodavce koji zapošljavaju osobe sa invaliditetom, što je posebno problematično imajući u vidu da je u Crnoj Gori nezaposleno više od 8.000 osoba sa invaliditetom. Zbog toga se profesionalna rehabilitacija mora posmatrati ne samo kroz prizmu zakonskih normi, već i kroz praktičnu spremnost države da obezbijedi održiv i funkcionalan sistem podrške osobama sa invaliditetom. Javne reakcije na nacrt zakona jasno pokazuju da profesionalna rehabilitacija i zapošljavanje osoba sa invaliditetom nijesu samo pravno pitanje, već i pitanje društvenih vrijednosti, ljudskih prava i demokratskog razvoja.

Profesionalna rehabilitacija je, pored nacionalnog zakonodavstva, uređena i nizom međunarodnih propisa. Najznačajniji među njima su akti MOR-a, uključujući Konvenciju br. 159 o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom iz 1983. godine i Preporuka br. 168 iz iste godine, koja je donijeta kao dopunski instrument uz Konvenciju.

Opšti cilj Konvencije br. 159 jeste uspostavljanje normativnog i institucionalnog okvira za profesionalnu obuku osoba sa invaliditetom, kako bi im se omogućilo da obezbijede, zadrže i napreduju u odgovarajućem zaposlenju. Sekundarni cilj odnosi se na osiguranje njihove integracije i reintegracije u društvo. Mjere koje se preduzimaju radi ostvarivanja profesionalne rehabilitacije smatraju se nediskriminatornim, jer su usmjerene na obezbjeđivanje jednakih mogućnosti i pristupa tržištu rada.

Preporuka br. 168, koja se odnosi na profesionalnu rehabilitaciju i mogućnosti zapošljavanja, zasniva se na principu jednakih mogućnosti u pristupu, zadržavanju i napredovanju u zaposlenju (stav 7), kako za muškarce, tako i za žene sa invaliditetom. U skladu s time, Konvencija i Preporuka jasno ističu da ove mjere ne smiju biti smatrane diskriminatornim prema drugim radnicima.

U okviru Evropske unije, sistem zaštite osoba sa invaliditetom zasniva se na konceptu profesionalne integracije i razumnog prilagođavanja, što u širem smislu obuhvata i profesionalnu rehabilitaciju. Model uspostavljen na osnovu Direktive 2000/78/EZ podrazumijeva razvoj sveobuhvatnog sistema za punu integraciju osoba sa invaliditetom u ekonomski i društveni život, pri čemu je oblast rada i zapošljavanja jedan od njegovih najvažnijih segmenata.

4. Zaštita starijih radnika

Savremeno doba obilježeno je produženjem životnog vijeka. Očekivano trajanje života danas je duže nego ikada u historiji čovječanstva, što donosi brojne demografske izazove u društvenom kontekstu. Prema projekcijama, do 2047. godine broj starijih osoba premašiće broj djece, čime će starija populacija postati dominantna demografska grupa.⁴⁴ Takođe, predviđa se smanjenje broja stanovnika u razvijenim industrijskim državama, poput Francuske, Italije i Japana⁴⁵, dok će zemlje Istočne Evrope biti suočene sa procesom starenja stanovništva, što stvara specifične potrebe i izazove u ovom regionu.⁴⁶ Čak i zemlje sa relativno mladim stanovništvom, poput pojedinih afričkih država i zemalja Bliskog istoka, suočiću se sa demografskim promjenama koje prate proces starenja stanovništva. Od 2008. godine, polovina svjetske populacije živi u urbanim sredinama⁴⁷, što ukazuje na očekivane dramatične promjene u starosnoj strukturi populacije narednih 40 godina, sa značajnim socio-ekonomskim i političkim implikacijama.

Povećanje prosječnog životnog vijeka ima značajne finansijske posljedice po društvo, prije svega kroz rast troškova sistema socijalne zaštite. Izdvajanja po osobi starijoj od 60 godina kontinuirano rastu: 1950. godine iznosila su 8 centi dnevno, danas 11 centi, dok se predviđa da će do 2050. godine dostići 22 centa dnevno. Dugovječnost tako stvara dodatne finansijske zahtjeve u pogledu penzijskog sistema, zdravstvene zaštite i drugih oblika socijalnih beneficija. Ove promjene odražavaju se i na tržište rada, investicione tokove i ukupnu ekonomsku politiku.

Globalni trend starenja stanovništva nameće niz izazova u vezi sa položajem starijih osoba, posebno njihovim statusom na tržištu rada i u radnim odnosima. U tom kontekstu, diskriminacija i kršenje prava starijih radnika predstavljaju značajan društveni i pravni problem.

Diskriminacija starijih radnica posebno je izražena, budući da su one izložene višestrukim oblicima nejednakog tretmana u zapošljavanju, uključujući starosnu dob, pol, nižu zaradu i češće angažovanje na poslovima sa nepunim radnim vremenom. Problemi starijih osoba, koje prepoznaju i MOR, Savjet Evrope i EU, odnose se na rizik od siromaštva, ograničen pristup zdravstvenoj zaštiti i nedovoljno obezbijeđeno penzijsko osiguranje. Ovi faktori često doprinose uključivanju starijih osoba u neregistrovano (sivo) tržište rada, usljed nedostatka adekvatnih mogućnosti zapošljavanja. Posebno su ugrožene starije žene, koje, uprkos dužem očekivanom životnom vijeku, ostvaruju niži stepen zaposlenosti u odnosu na muškarce.

Diskriminacija starijih radnika najčešće se posmatra kroz prizmu zadržavanja zaposlenja i očuvanja radne aktivnosti. Promjene u demografskoj strukturi i socio-kulturnim uslovima dovele su do produženja radne sposobnosti i veće produktivnosti starijih radnika, ali su oni i dalje suočeni s dilemom između nastavka profesionalne aktivnosti i ostvarivanja prava na starosnu penziju. Ovo pitanje ima poseban značaj za oblikovanje budućih politika zapošljavanja i održivost sistema socijalne zaštite.

Stariji radnici treba da budu zaštićeni od diskriminacije u zapošljavanju i na radnom mjestu, te da budu uključeni u socijalne i penzijske sisteme koji garantuju njihovu zdravstvenu sigurnost, ekonom-

44 Vidi: UN. 2007. World Population Ageing DESA, Population Division, str. xxvi.

45 Vidi: Rights, jobs, and social security: New visions for older women and men, str. 1.

46 Vidi: Chawla, M. 2007. The "Third Transition" of Aging Populations in Eastern Europe and Former Soviet Union. World bank, Washington DC, str. 1.

47 Vidi: United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development, UN, DESA Population division, 2008, str. iii.

ski integritet i pravo na dostojanstven život u starosti.⁴⁸ Potrebno je kontinuirano razvijati svijest o sve izraženijim potrebama starijih muškaraca i žena u kontekstu jednakog tretmana u zapošljavanju, prevazilaženja starosnih barijera i obezbjeđivanja pristupačnog socijalnog osiguranja.

4.1. Međunarodni standardi

Na međunarodnom nivou, starosna dob može biti priznata kao osnov za određene dodatne privilegije u okviru principa jednakog tretmana i zabrane diskriminacije. To znači da razlike u tretmanu starijih osoba, zasnovane na starosnoj dobi, mogu postojati ako imaju karakter pogodnosti, a ne ograničenja. Takve razlike moraju biti objektivno opravdane i usmjerene ka ostvarivanju legitimnog cilja, kao što je unapređenje zaštite i socijalne sigurnosti starijih osoba. Ovakav pristup proističe iz Međunarodnog madridskog plana akcije o starenju iz 2002. godine, koji jasno ističe da, „*kako bi se izgradilo društvo prilagođeno osobama svih životnih dobi, međunarodna zajednica treba da preispita konvencionalni tok radnog vijeka i da omogući starijim osobama aktivno učešće u ekonomskom, društvenom, kulturnom i političkom životu*“.⁴⁹

Preporuka br. 162 iz 1980. godine, usvojena od strane MOR-a, predstavlja važan međunarodni instrument u oblasti zaštite starijih radnika. Evropska unija je ovaj koncept ugradila u svoj pravni okvir i strategiju zaštite od diskriminacije, čime je starosna dob prepoznata kao jedno od osnovnih obilježja jednakog tretmana.

S druge strane, savremena paradigma sistema zaštite starijih osoba i glavne politike Evropske unije usmjerene su na jačanje međugeneracijske solidarnosti, kroz reformu socijalnih beneficija i penzijskih sistema, kao i na prilagođavanje tržišta rada promjenama koje nastaju usljed starenja radne snage i produženja životnog vijeka zaposlenih.

4.2. Nacionalni pravni okvir

Starosna penzija predstavlja jedno od temeljnih prava osiguranika u sistemu socijalnog osiguranja, usmjereno na osiguranje finansijske sigurnosti u periodu nakon završetka profesionalne aktivnosti. Prava na starosnu penziju regulisana su Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju⁵⁰, pri čemu se kriterijumi za sticanje prava razlikuju zavisno od starosne dobi i dužine radnog staža osiguranika. Važno je napomenuti da je u Crnoj Gori ovaj zakon tokom vremena imao više izmjena i dopuna, što je omogućilo prilagođavanje penzijskog sistema socijalno-ekonomskim promjenama i potrebama osiguranika.

48 Vidi: Upravni organ Međunarodne organizacije rada, mart 2007. Employment and social protection in the new demographic context, GB, 298/2, str. 11.

49 Vidi: ILO Gender Equality campaign highlights need for rights, jobs and social security for older women and men.

50 Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 054/03 od 29.09.2003, 039/04 od 09.06.2004, 061/04 od 07.10.2004, 079/04 od 23.12.2004, 081/04 od 30.12.2004, 029/05 od 09.05.2005, 014/07 od 12.03.2007, 047/07 od 07.08.2007, "Službeni list Crne Gore", br. 012/07 od 14.12.2007, 013/07 od 18.12.2007, 079/08 od 23.12.2008, 014/10 od 17.03.2010, 078/10 od 29.12.2010, 034/11 od 12.07.2011, 039/11 od 04.08.2011, 040/11 od 08.08.2011, 066/12 od 31.12.2012, 036/13 od 26.07.2013, 038/13 od 02.08.2013, 061/13 od 30.12.2013, 006/14 od 04.02.2014, 060/14 od 31.12.2014, 060/14 od 31.12.2014, 010/15 od 10.03.2015, 044/15 od 07.08.2015, 042/16 od 11.07.2016, 055/16 od 17.08.2016, 080/20 od 04.08.2020, 145/21 od 31.12.2021, 145/21 od 31.12.2021, 086/22 od 03.08.2022, 099/23 od 03.11.2023, 125/23 od 31.12.2023, 077/24 od 05.08.2024, 011/25 od 10.02.2025).

Prema **članu 17** Zakona, osiguranik stiče pravo na starosnu penziju u nekoliko različitih slučajeva:

- kada navrší 65 godina života i ima najmanje 15 godina staža osiguranja;
- kada navrší 61 godinu života i ima najmanje 40 godina staža osiguranja;
- kada ostvaruje 40 godina efektivnog staža osiguranja, bez obzira na godine života;
- kada ima 30 godina staža osiguranja, od čega najmanje 20 godina efektivno provedenih u sektorima metaloprerađivačke i rudarske industrije, gdje se staž računa sa uvećanim trajanjem.

Ovi kriterijumi odražavaju princip socijalne zaštite koji uzima u obzir ne samo starosnu dob, već i dužinu i specifičnosti radnog staža, pri čemu se prioritet daje radnicima iz težih i rizičnijih sektora. Osiguranici imaju pravo i na prijevremenu starosnu penziju, kako je propisano članom 17a Zakona, pod uslovom da su navršili 63 godine života i ostvarili najmanje 15 godina staža. Ovaj institut omogućava raniji odlazak u penziju, čime se priznaje dugogodišnji radni angažman, naročito u industrijama sa povećanim fizičkim i psihičkim opterećenjem.

Član 18 dodatno precizira mogućnost snižavanja starosne granice za osiguranike kojima se staž računa sa uvećanim trajanjem. Smanjenje zavisi od stepena uvećanja i broja godina provedenih na radnom mjestu, čime se podstiče radni angažman u sektorima sa povećanim rizikom, a istovremeno omogućava proporcionalno raniji odlazak u penziju.

U skladu sa članom 19, starosna penzija se određuje na osnovu prosjeka zarada, odnosno osnovica osiguranja ostvarenih od 1. januara 1970. godine do 31. decembra godine koja prethodi ostvarivanju prava. Ova formula obezbjeđuje objektivno i transparentno utvrđivanje penzijskih prava. Visina starosne penzije, prema članu 20, računa se kao proizvod ličnih bodova osiguranika i vrijednosti penzije za jedan lični bod na dan ostvarivanja prava. Lični bodovi, definisani članom 21, utvrđuju se množenjem ličnog koeficijenta osiguranika i njegovog penzijskog staža, čime se uvažavaju i trajanje i kvalitet radnog angažmana.

Ovim zakonskim rješenjima uspostavlja se ravnoteža između poštovanja radnog doprinosa i obezbjeđivanja socijalne sigurnosti, uz poseban akcenat na zaštitu starijih radnika i zaposlenih u sektorima sa povećanim rizikom. Fleksibilnost zakona, omogućena kroz višestruke izmjene i dopune, pokazuje sposobnost penzijskog sistema da se prilagođava ekonomskim i demografskim izazovima sa kojima se Crna Gora suočava.

Dodatno, Crna Gora bi trebalo da razmotri uvođenje mjera kojima bi se stimulisao ostanak starijih radnika u radnom odnosu i nakon sticanja uslova za penziju. Takve mjere mogle bi uključivati mogućnost kombinovanja rada i penzije, što bi omogućilo dodatni prihod radnicima i istovremeno zadržavanje dragocjenog iskustva i stručnosti na tržištu rada. Ovakve politike imale bi dvostruki efekat, smanjenje pritiska na penzioni fond i povećanje učešća starijih osoba u ukupnoj ekonomskoj aktivnosti države.

5. Diskriminacija Roma na tržištu rada: trajna borba

Izazovi sa kojima se Romi suočavaju na tržištu rada brojni su, složeni i često duboko ukorijenjeni u sistemske obrasce nejednakosti. U osnovi, konkurentnost pojedinca na tržištu rada zavisi od njegovog obrazovanja, vještina, iskustva i sposobnosti da doprinese rješavanju poslovnih izazova u okviru određene organizacije. Međutim, pripadnici romske zajednice se, u velikom broju slučajeva, suočavaju sa nedostatkom obrazovanja, kompetencija i radnog iskustva, što im onemogućava pristup zaposlenju. Ove prepreke, kako je ranije istaknuto, često su posljedica diskriminatorskih politika i praksi u oblasti obrazovanja i zapošljavanja. Ipak, najizraženiji oblik isključenosti Roma sa tržišta rada ogleda se upravo u diskriminaciji prilikom zapošljavanja, napredovanja i zadržavanja posla.

Diskriminacija Roma u oblasti rada ispoljava se kroz različite oblike, od prakse zapošljavanja i nejednakih plata, do profesionalne segregacije i prekomjerne zastupljenosti u u neregistrovanom (sivom) tržištu rada. Prilikom zapošljavanja, Romi se često suočavaju sa odbijanjem poslodavaca koji ih ne prihvataju isključivo zbog njihove etničke pripadnosti, ne uzimajući u obzir njihove stvarne kvalifikacije i sposobnosti. Istraživanja pokazuju da su kandidati romske nacionalnosti, čak i kada imaju slične kvalifikacije kao i njihovi neromski vršnjaci, u znatno manjoj mjeri bili pozivani na razgovore ili dobijali ponude za posao.

Za one Rome koji uspiju da se zaposle, razlike u zaradama postaju očigledne. Romi često primaju niže plate u odnosu na svoje kolege, iako obavljaju iste poslove sa jednakim stepenom stručnosti. Dodatni problem predstavlja profesionalna segregacija i dominacija Roma u neregistrovanom (sivom) tržištu rada, što je raširen društveni fenomen u mnogim evropskim i svjetskim državama. Diskriminacija ih često ograničava na nesigurne i privremene poslove, poput sezonskih i fizičkih radova, bez ugovora o radu, socijalne sigurnosti i pristupa penzijskom osiguranju. Osim toga, Romi su nerijetko potisnuti na najniže pozicije u hijerarhiji poslova, koje karakterišu niska zarada i ograničene mogućnosti napredovanja.

Posljedice diskriminacije Roma na tržištu rada duboko pogađaju pojedince i zajednicu u cjelini. Takva praksa produbljuje siromaštvo i društvenu isključenost, stvarajući začarani krug marginalizacije i uskraćenih prilika. Nedostatak pristupa dostojanstvenom zaposlenju uskraćuje Romima mogućnost da obezbijede pristojan životni standard, kvalitetno obrazovanje i zdravstvenu zaštitu, dodatno povećavajući njihovu ranjivost. Diskriminacija na tržištu rada ima i šire društvene posljedice, uskraćuje ekonomijama potencijal talentovanih pojedinaca, smanjuje produktivnost i usporava inovativnost.

Borba protiv diskriminacije Roma na tržištu rada zahtijeva sveobuhvatan pristup u kojem učestvuju različiti akteri, država, poslodavci, civilni sektor i sama romska zajednica. Prije svega, države treba da donesu i dosljedno primjenjuju antidiskriminacione propise koji eksplicitno zabranjuju diskriminaciju po osnovu etničke pripadnosti u zapošljavanju. Efikasni mehanizmi sprovođenja i nadzora ključni su za sankcionisanje prekršilaca (Agencija Evropske unije za osnovna prava, 2016).

Podjednako je važno podizanje svijesti o doprinosima i sposobnostima Roma, kako bi se razbili negativni stereotipi i predrasude. Edukativni programi i kampanje senzibilizacije treba da budu usmjereni na poslodavce, zaposlene i širu javnost, s ciljem jačanja inkluzivnosti i razumijevanja. Poslodavci bi, sa svoje strane, trebalo aktivno da rade na diverzifikaciji radne snage i izgradnji inkluzivnog radnog okruženja, kroz obezbjeđivanje jednakih mogućnosti, organizovanje programa obuke i pošteno nagrađivanje svih zaposlenih.

Na kraju, ali ne manje važno, potrebno je jačati kapacitete same romske zajednice. Omogućavanje pristupa obrazovanju, stručnom osposobljavanju i programima samozapošljavanja mogu doprinijeti većoj samostalnosti i smanjenju zavisnosti od neregistrovanog (sivog) tržišta rada.

Diskriminacija Roma na tržištu rada duboko je ukorijenjen i dugotrajan problem koji zahtijeva hitno i sistemsko djelovanje. Samo zajedničkim naporima države, poslodavaca i civilnog društva moguće je promovisati socijalnu pravdu, ekonomski razvoj i društvenu koheziju. Prihvatanjem različitosti i obezbjeđivanjem jednakih mogućnosti za sve, društva mogu osloboditi potencijal romske zajednice i zakoračiti ka inkluzivnijoj i pravednijoj budućnosti.

Poglavlje VIII

Antigypsyism (Anticiganizam/Antiromizam)⁵¹

Priznavanje istorijski ukorijenjenog rasizma i diskriminacije usmjerene prema Romima, poznatog kao *anticiganizam/antiromizam* (u daljem tekstu antiromizam), dobija sve veću pažnju među relevantnim političkim akterima i institucijama. Istaknuti subjekti, poput Savjeta Evrope, Evropskog parlamenta, Evropske komisije, OEBS-a, vlada i visokih zvaničnika, prepoznali su ključnu ulogu istorijski prisutnog rasizma i diskriminacije u oblikovanju savremenih izazova sa kojima se Romi u Evropi suočavaju. Ovo priznanje predstavlja značajan korak ka prevazilaženju aktuelnih izazova i ka ostvarivanju inkluzivnijeg i pravednijeg društva.

Strateški akcioni plan Savjeta Evrope za inkluziju Roma i putnika (2020–2025) sprovodi strateške mjere zaštite i unapređenja ljudskih prava, demokratije i vladavine prava kroz okvir politika usmjeren na unapređenje položaja Roma i putnika u Evropi. Jedan od njegovih glavnih ciljeva jeste borba protiv antiromizma i diskriminacije. Evropska komisija je prepoznala da je antiromizam jedan od ključnih uzroka isključenosti Roma u Evropi. U okviru *EU Strateškog okvira za jednakost, inkluziju i učešće Roma*, Evropska unija je postavila opšte ciljeve i kvantitativne indikatore, kao minimalni napredak koji države članice treba da ostvare do 2030. godine. Od sedam ciljeva predviđenih do 2030. godine, prvi se odnosi upravo na borbu protiv antiromizma i diskriminacije.

Iako je priznavanje istorijske represije nad Romima od izuzetnog značaja, koncept antiromizma pred istraživače postavlja niz izazova. Različita terminologija koju koriste akademici, aktivisti i donosioci odluka radi opisivanja istorijskog iskustva Roma u Evropi, unutrašnja heterogenost romske manjine i višeslojnost romskog identiteta, kao i različita značenja povezana sa samim pojmom antiromizma, predstavljaju ključne izazove koje treba razmotriti.

Ovo poglavlje ima za cilj da studentima ponudi razumijevanje koncepta antiromizma i njegovu praktičnu primjenu u pravnom okviru. Biće razmatrana aktuelna istraživanja i akademske debate o rasizmu usmjerenom prema Romima, kao i relevantna praksa Evropskog suda za ljudska prava, tijela za ravnopravnost i drugih sudskih i kvazi-sudskih institucija. Struktura poglavlja obuhvata: terminologiju, definicije antiromizma, njegovo porijeklo, glavne manifestacije i mehanizme, karakteristike ovog fenomena, te zaključna razmatranja.

51 Napomena za crnogorsko izdanje: Za terminološko pojašnjenje pogledati fusnotu br. 3.

1. Terminologija

Rasizam prema Romima predstavlja složeno pitanje, počevši od same terminologije koja se koristi za opisivanje njihovih historijskih iskustava u Evropi. U opticaju su različiti termini poput *romafobija*, *antidzipsizam*, „*anti-Romizam*“, *antiziganizam/antiziganismus* ili *anti-romski rasizam*. Ova sekcija studentima pruža pregled složenosti odnosa između rasizma, historije i identiteta u analizi pomenutih termina.

Pojam *antigypsyism*, bilo da se piše spojeno ili sa crticom, sa ili bez velikog slova „G“, najčešće se koristi kada se govori o rasizmu usmjerenom prema Romima. Pored aktivista i akademika, ovaj termin je prihvaćen i od strane međunarodnih organizacija, poput Savjeta Evrope, Ujedinjenih nacija ali i od strane institucija Evropske unije. Mnoge evropske vlade takođe zvanično koriste ovaj termin u različitim dokumentima, identifikujući specifične historijske događaje u kojima su Romi bili podvrgnuti represivnim pravnim i regulatornim okvirima. Termin se koristi i u nazivu specijalizovanih komisija koje se bave istragom historijskih događaja u vezi sa Romima.

Sam termin potiče od romskih aktivista u Sovjetskom Savezu tokom 1920-ih, kada je bila aktuelna otvorenija politika prema nacionalnim manjinama. Martin Holler zaslugu za uvođenje termina *antiziganizm*, ekvivalenta pojma *antigypsyism* u ruskom jeziku, pripisuje Aleksandru Germanu.⁵²

Kontroverze u vezi sa pojmom *anticiganizam/antiromizam* dodatno su uslovljene različitim nazivima za romsku etničku grupu, različitim tumačenjima tih naziva u lokalnim zajednicama i među aktivistima, kao i nijansiranim značenjima i konotacijama koje termini nose u nacionalnim jezicima i kulturama u kojima Romi žive. Ove kontroverze dodatno komplikuje proces izgradnje romskog identiteta u širem evropskom prostoru.

Romi se ponekad opredjeljuju za alternativne identitete, distancirajući se od oznake *Romi*, te usvajaju druge nazive, uključujući i pežorativne, kao što su *tigan*, *cigány*, *cigane*, *tsigane* ili *zigeuner*, sa njihovim izvedenicama. U pojedinim slučajevima, različite grupe usvajaju druga imena kako bi izbjegle pežorativne odrednice, kao što su *Aškalije*, *Egipćani*, *Beaši* ili *Rudari*. Raznovrsnost romskih zajednica, koje obuhvataju i one koje se identifikuju kao Sinti, Kale, Caminanti, Manuš, Gitanos ili Putnici, dodatno komplikuje proces samoidentifikacije i kategorizacije. U Velikoj Britaniji, zajednice se često identifikuju kao *Gypsies*, pri čemu je u institucionalnom kontekstu najčešće prihvaćena formulacija *Gypsy, Roma and Travellers*, koja objedinjuje i domicilne i doseljene grupe.

Kulturološki i nacionalni kontekst u kojem se koriste različiti termini može bitno uticati na njihovo značenje. Na primjer, riječ *tigan* ima izrazito negativnu konotaciju u rumunskom kontekstu, jer je historijski označavala društveni status roba. Nasuprot tome, termini *Gypsies* u engleskom jeziku ili *Gitano* u španskom nemaju isto značenje i težinu kao riječ *tigan* u rumunskoj kulturi. Shodno tome, rješenje se može tražiti u kontekstualizaciji termina u skladu sa nacionalnim kulturama i značenjima koja im se pripisuju.

52 Vidi Holler M. 2015. Historical Predecessors of the Term 'Anti-Gypsyism'. In Jan Selling and others (eds.) *Antiziganism: What's in a Word?*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.

Pojam *romafobija* potiče iz medicinskog diskursa, a uključuje etnonim *Romi*. Dio akademika i aktivista vidi ga kao koristan termin, jer se može uporediti sa izrazima poput *islamofobija* ili *homofobija*. Ipak, ovo terminološko rješenje izaziva i prigovore zbog medicinskog porijekla i značenja koje sugerije. „Fobija“ se tipično odnosi na intenzivan, iracionalan i uporan strah od određenih objekata ili pojava, dok se istorijsko iskustvo Roma, uključujući ropstvo, Holokaust, „lovoe na Cigane“, prisilne sterilizacije romskih žena i druge oblike ekstremnog nasilja, ne može svesti na puko postojanje straha. U tim slučajevima, uzrok leži u duboko ukorijenjenim predrasudama, stereotipima i sistemskoj nepravdi.

Dalje, termin *romafobija* može implicirati prevashodno medicinski pristup problem, terapiju ili psihijatrijsko liječenje. Međutim, kompleksni oblici nepravde i nasilja kojima su Romi izloženi zahtijevaju mnogo širi i sveobuhvatniji pristup, uključujući inkluzivne javne politike, mjere afirmativne akcije, sankcionisanje i procesuiranje počinitelja zločina, te procese šire društvene i političke rekondicije između Roma i većinskog stanovništva.

Alternativni termini, poput *anti-romizam* ili *anti-romaisam*, neki aktivisti i akademici vide kao pozitivnije. Ipak, i oni nose određene nedostatke: ne obuhvataju osobe koje se ne identifikuju kao Romi, niti one koje većina ne percipira kao Rome, a koji se ipak suočavaju sa diskriminacijom. Takođe, iako koriste pozitivan etnonim, ovi termini nedovoljno reflektuju istorijsku traumu koju su države i većinske kulture nanijele osobama stigmatizovanim kao „Cigani“.

Izraz *anti-romski rasizam* ima prednost u komunikaciji sa širom javnošću i medijima, jer povezuje položaj Roma sa iskustvima drugih potlačenih grupa, čineći poruku razumljivijom u savremenom kontekstu. Međutim, njegova slabost jeste to što opšta kategorija rasizma zamagljuje specifična iskustva represije kojima su Romi bili izloženi. Zagovornici termina *anticiganizam* ističu da upravo on prepoznaje posebne oblike stigmatizacije Roma zbog etnonima „Cigani“, „tigani“ i drugih, te obuhvata iskustva koja bi se izgubila ukoliko bi bila uključena u šire kategorije opresije.

Romski akademici, aktivisti i organizacije treba da imaju vodeću ulogu u određivanju najprikladnijeg termina za opisivanje istorijskog iskustva Roma u Evropi. Imajući u vidu različite termine i njihova značenja u različitim kulturnim i nacionalnim kontekstima, rješenje bi moglo biti upravo u kontekstualizaciji, uvažavanju specifičnih značenja koja pojedini termini imaju unutar različitih kultura.

2. Definicije

Uprkos sve češćoj upotrebi pojma od strane aktivista, akademika i političara, još uvijek ne postoji konsenzus o tome kako definisati fenomen anticiganizma/antiromizma. Postoje različite definicije koje su ponudili i akademici i institucije. Ovo poglavlje razmatra definicije koje daju institucije od posebnog značaja za oblikovanje javnih politika i diskursa o Romima.

Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (ECRI) Savjeta Evrope usvojila je 2011. godine Opštu preporuku br. 13 (General Policy Recommendation N°13 revised on combating antigypsyism and discrimination against Roma) i definisala ga na sljedeći način:

„Antigypsyism je specifičan oblik rasizma, ideologija zasnovana na rasnoj superiornosti, oblik dehumanizacije i institucionalnog rasizma koji je podstaknut istorijski ukorijenjenom diskriminacijom, a ispoljava se, između ostalog, kao nasilje, govor mržnje, eksploatacija, stigmatizacija i najgrublji oblik diskriminacije“.

Organizacija pod nazivom *Alliance against Antigypsyism*, koju čini 95 romskih i pro-romskih organizacija, a predvodi je *Evropska mreža romskih organizacija (ERGO)*, ponudila je sljedeću radnu definiciju:

„Antigypsyism je istorijski ukorijenjen, postojan rasizam usmjeren protiv društvenih grupa koje su prepoznate pod stigmom ‘ciganin’ ili srodnim terminima, a obuhvata: homogenizujuću i esencijalizujuću percepciju i opisivanje ovih grupa; pripisivanje specifičnih karakteristika tim grupama; diskriminatorne društvene strukture i nasilne prakse koje iz takve pozadine proizilaze, a koje imaju degradirajuće i isključujuće efekte, reprodukujući strukturne nejednakosti.“

Međunarodna alijansa za sjećanje na Holokaust (IHRA) je 2020. godine ponudila radnu definiciju anticiganizma/antiromizma, koja nije pravno obavezujuća, ali služi kao smjernica za njen rad:

„Antiromizam/anti-romska diskriminacija jeste manifestacija pojedinačnih izraza i postupaka, kao i institucionalnih politika i praksi marginalizacije, isključivanja, fizičkog nasilja, obezvrjeđivanja romske kulture i načina života, te govora mržnje prema Romima i drugim pojedincima i grupama koje su tokom nacističke ere, a i danas, percipirane, stigmatizovane ili progonjene kao ‘Cigani’. Navedeno dovodi do doživljaja Roma kao “stranog tijela” i povezuje ih sa nizom pežorativnih stereotipa i iskrivljenih slika, što predstavlja specifičan oblik rasizma“.

Definiciju anticiganizma/antiromizma koju je usvojila ECRI preuzele su i institucije Evropske unije, kategorizujući ga kao specifičan oblik rasizma. Ona uključuje i određene karakteristike anticiganizma, dehumanizaciju, institucionalni rasizam, istorijsku diskriminaciju, kao i njegove manifestacije, poput nasilja, govora mržnje, eksploatacije, stigmatizacije i diskriminacije. Međutim, ova definicija ne precizira niti objašnjava po čemu se rasizam prema Romima razlikuje od drugih oblika rasizma, te može izazvati konfuziju, budući da ne razlikuje dovoljno karakteristike od manifestacija antiromizma. Suštinski, definicija koju daje organizacija *Alliance Against Antigypsyism* veoma se približava onoj koju je artikulirao Markus End u svojim radovima o anticiganizmu/antiromizmu.⁵³ Ona naglašava istorijsku dimenziju anticiganizma/antiromizma i procese koji ga generišu i održavaju. S druge strane, nedostaje joj preciznost, budući da se opisane karakteristike mogu odnositi i na druge oblike rasizma.

53 Vidi End M. 2014. Antiziganism as a Structure of Meanings: The Racial Antiziganism of an Austrian Nazi. In Timofey Agarín (ed.) *When Stereotype Meets Prejudice: Antiziganism in European Societies*. Stuttgart: Ibidem Verlag.

Definicija *Međunarodne alijanse za sjećanje na Holokaust (IHRA)* predstavlja kompromisno rješenje između različitih pozicija država učesnica u pogledu upotrebe istorijski pežorativnog naziva za Rome. Dok su pojedine vlade preferirale termin *antiromizam*, delegacije Sjedinjenih Američkih Država i Kanade insistirale su na terminu *anti-romski rasizam*. U fusnoti same definicije navedeno je geografsko područje u kojem se koristi svaki od pojmova. Međutim, ovaj kompromis doveo je do toga da se antiromizam pogrešno izjednačava sa anti-romskim predrasudama, iako on mnogo obuhvatniji i ne može se redukovati isključivo na diskriminaciju.

Ponuđene definicije koriste mješavinu termina i koncepata, što može izazvati konfuziju kod čitalaca. U njima se koriste pojmovi poput rasizma, ideologije, diskriminacije, govora mržnje, dehumanizacije i esencijalizacije. Ipak, zajednička nit koja povezuje različite definicije jeste shvatanje antiromizma kao manifestacije odnosno oblika rasizma. Važno je napomenuti da se nijedna od ovih definicija ne zasniva na empirijskim istraživanjima, te do sada nijesu preduzeti pokušaji kvantifikacije antiromizma na osnovu navedenih definicija.

Međutim, oslanjajući se na empirijska istraživanja sprovedena u pet država članica EU i na nivou same Unije⁵⁴, kao i u sedam zemalja Zapadnog Balkana⁵⁵, te na detaljna istraživanja antigypsyism-a sprovedena na Kosovu⁵⁶, konceptualizacija koja se ovdje koristi zasnovana je na sveobuhvatnoj analizi različitih faza kreiranja politika usmjerenih prema romskom stanovništvu u Evropi.⁵⁷

Tokom sprovođenja različitih empirijskih istraživanja, definicija je evoluirala, reflektujući stečena saznanja i iskustva. Ova nijansirana definicija obuhvata niz izrazito pežorativnih termina korišćenih za marginalizaciju romskih zajednica, dok istovremeno upućuje na pojam *društvene imaginacije*, pomažući čitaocima da shvate složenu dinamiku ovog sveprisutnog društvenog fenomena.

Antigypsyism/Antiromizam predstavlja specifičan oblik rasizma usmjeren prema onima koji su u društvenoj imaginaciji stigmatizovani kao „Cigani“, „tsigane“, „țigan“, „Zigeuner“, „tatari“, „zingari“ ili pod drugim srodnim nazivima, a čija je suština pretpostavka da je u pitanju inferiorna i devijantna grupa, što opravdava dominaciju i represiju u odnosu prema njima. Drugi ključni elementi antiromizma uključuju orijentalizam, nomadizam, navodnu neukorijenjenost i nazadnost.⁵⁸

54 Carrera S., Rostas I., Vosyliūtė L. 2017. *Combating Institutional Anti-Gypsyism: Responses and promising practices in the EU and selected Member States*, Brussels: Center for European Policy Studies.

55 Rostas I., Jovanović T., Zharkalliu K., Kostić I., Baysak S., Amet S. i Leucht C. 2021. *Combating Institutional Antigypsyism in the Western Balkans and Turkey - A Policy Assessment*. Belgrade: Regional Cooperation Council Roma Integration Action Team.

56 Hyde A. M., Rostas I., Telaku D., Spatareanu D. 2022. *National Research on Antigypsyism in Kosovo*. Prishtina: VORAE/ HEKS/ EPER/TdH.

57 Rostas I. 2019. *ask for Sisyphus: Why Europe's Roma Policies Fail*, Budapest: CEU Press.

58 Rostas I. 2019. *ask for Sisyphus: Why Europe's Roma Policies Fail*, Budapest: CEU Press, str. 19–20. Vidjeti takođe Rostas I., Jovanović T., Zharkalliu K., Kostić I., Baysak S., Amet S. i Leucht C. 2021. *Combating Institutional Antigypsyism in the Western Balkans and Turkey - A Policy Assessment*. Belgrade: Regional Cooperation Council Roma Integration Action Team

Šta znači rasizam? Šta je rasa? Kako grupa ljudi postaje rasa? Po čemu se rasa razlikuje od etniciteta? Koja je razlika između rasizma i diskriminacije?

Prema mišljenju Michaela Bantona, rasa je društveni konstrukt koji podrazumijeva klasifikaciju ljudskih bića u grupe na osnovu percipiranih fizičkih ili bioloških razlika. S druge strane, etnicitet je konstrukt koja se odnosi na identifikaciju pojedinaca sa određenom kulturnom grupom, zasnovanom na zajedničkoj istoriji, jeziku, religiji ili drugim faktorima. Banton tvrdi da rasa i etnicitet nisu fiksne ili prirodne kategorije, već dinamične i promjenljive, pod uticajem društvenih, političkih i istorijskih procesa. On takođe sugerise da se rasa i etnicitet često miješaju ili pogrešno shvataju u svakodnevnom govoru, što vodi do obmanjujućih ili štetnih shvatanja ljudske raznolikosti i društvenih odnosa. Svoje tvrdnje potkrepljuje primjerima i dokazima iz sociologije, antropologije, filozofije i komparativne politike.⁵⁹

Prema Grosfoguelu, „rasizam je globalna hijerarhija superiornosti i inferiornosti među ljudima, politički, kulturno i ekonomski proizvedena i reprodukovana kroz vijekove od strane institucija 'kapitalističko/patrijarhalnog, zapadnocentričnog/hrišćanskocentričnog modernog/kolonijalnog svjetskog sistema'“.⁶⁰ Prednost ove definicije rasizma jeste što obuhvata mnogobrojne oblike rasizma. Hijerarhija u okviru ljudskog roda može se konstruisati kroz različite rasne markere, poput boje kože, etniciteta, jezika, kulture i/ili religije. Kao što će biti prikazano u narednoj sekciji ovog poglavlja, boja kože se koristi za razlikovanje i opisivanje Roma još od njihovog dolaska u Evropu. Shodno tome, rasizam prema Romima bio je prisutan od početka njihovog doseljavanja na prostor Evrope.

Pojam „rasizam“ označava više od same rasne diskriminacije. On uključuje stav da je jedna rasa superiornija u odnosu na drugu, kao i ideju da se ponašanje, etika i karakter pojedinca mogu pripisati njegovoj rasi. Kada diskriminacija stupi na scenu, fokus se pomjera na djelovanje na osnovu ovih predrasuda. Rasizam nadilazi puko postojanje pristrasnosti u mišljenju ili ponašanju, on se javlja kada predrasuda dolazi u relaciju sa pozicijom moći da se diskriminiše, potisne ili ograniče prava drugih. Svaka razlika, ponašanje ili postupak zasnovan na nečijoj rasi, bilo namjerno ili ne, predstavlja rasnu diskriminaciju. Posljedica toga je da se pojedinci ili grupe koji pripadaju određenoj rasi suočavaju sa preprekama i teškoćama koje nijesu prisutne kod drugih, ili im se uskraćuje ili ograničava pristup benefitima dostupnim drugim članovima društva.

Proces društvene konstrukcije rase poznat je kao rasijalizacija. Podrazumijeva stvaranje i promovisanje ideje da rase postoje, da su različite i nejednake i to na načine koji proizvode uticaj na društveni, politički i ekonomski život.

U svjetlu definicije anticiganizma/antiromizma koju je pružio Rostas, pretpostavke koje ona sadrži osvetljavaju proces rasijalizacije i načine na koje se antiromizam reprodukuje. Ideja da su Romi manje ljudi i bliži životinjskom svijetu povezana je sa njihovom navodnom inferiornošću. Još od prvih tekstova vezanih za Rome, životinjske metafore su često korišćene da opišu ovu zajednicu. Percepcija da Romi nisu u stanju da poštuju čak ni osnovne društvene norme i vrijednosti povezuje se sa inferiornošću. Devijantno ponašanje, koje se često povezuje sa kriminalitetom i drugim navikama koje se pripisuju Romima, naglašava status Roma kao „fundamentalno drugačijih“. Većinski dio društva često smatra sklonost ka kriminalnim aktivnostima genetskim ili urođenim svojstvom Roma.

59 Banton M. 2015. *What We Now Know About Race and Ethnicity*. New York: Berghahn Books, str. 1–15, 45–67, 101–120.

60 Grosfoguel R. 2016. What is Racism, *Journal of World-System Research*, Vol. 22, Br. 22:1, str. 9.

Orijentalizam se povezuje sa bojom kože i drugim etničkim karakteristikama Roma, naglašavajući njihove neevropske korijene, što dalje otvara prostor za njihovu marginalizaciju. Romi imaju funkciju „značajnog drugog“, oni služe kao osnova na kojoj se gradi identitet većinske populacije. Romi su prikazivani kao nestabilni i nepouzdati pojedinci, koji se kreću po sopstvenoj volji zbog svoje nomadnosti, koja se smatra karakterističnom za njihov način života. Nomadizam se prikazuje kao izbor životnog stila Roma, sredstvo za izbjegavanje društvene odgovornosti za plaćanje poreza ili za navodne počinjene zločine, ili kao primitivni i antisocijalni način života, u oštrom kontrastu sa načinom života većine.

Nomadizam i neukorijenjenost su usko povezani. Pri tom, neukorijenjenost naglašava odsustvo identiteta (što je snažno povezano sa nomadizmom), i prikazuje Rome kao osobe nesposobne da uspostave veze sa zemljom/teritorijom, bez kolektivnog pamćenja i osjećaja pripadnosti. Nazadnost i zaostalost se manifestuju kroz prikazivanje Roma kao nepismenih, necivilizovanih i onih koji vode potpuno drugačiji i primitivan način života, za razliku od većine. Predložena rješenja često podrazumijevaju tzv. „modernizaciju“ Roma, odnosno njihovu integraciju kroz prihvatanje standarda i ideala dominantne zajednice.

3. Porijeklo

Ova sekcija identifikuje prve uzroke anticiganizma/antiromizma, od dolaska Roma u Evropu, analizom relevantnih istorijskih izvora ali i literature renomiranih autora iz oblasti romskih studija.

Thomas Acton prati porijeklo anticiganizma/antiromizma do petnaestog vijeka, kada su Romi prvi put u većem broju stigli u Zapadnu Evropu i suočili se sa neprijateljstvom i progonom od strane lokalnih vlasti i stanovništva. On pokazuje kako se antiromizam razvijao od naučnog i popularnog rasizma ka diskursu koji je bio pod uticajem političkih i ekonomskih interesa, kao i zbog nedostatka priznanja i zastupljenosti romskog identiteta i kulture.⁶¹

Acton pripisuje porijeklo ove predrasude ranim percepcijama Roma od strane vizantijskih okultista i proroka u VIII vijeku. Takođe, on sugerise da se iskrivljena predstava o Romima pojavila kao odgovor na prisustvo muslimanskih protivnika. Ova iskrivljena predstava prikazivala je Rome kao „nasljednike mudrosti, vještina i estetike koju su Zoroastrijanci naslijedili od drevnih Egipćana“.

Uobičajena netrpeljivost prema nomadskim populacijama koje su živjele unutar naseljenih područja, u kombinaciji sa strahom od mogućeg nasilja i invazije od strane pastirskih nomada, predstavljaju dodatne faktore koji su mogli doprinijeti razvoju anticiganizma.

U svom članku „*The Longue Durée of Antiziganism as Mentality and Ideology*“⁶² i u svojoj knjizi iz 1997. godine „*Wie die Zigeuner*“, i „*Antisemitismus und Antiziganismus im Vergleich*“⁶³, Wolfgang Wippermann istražuje istorijske korijene antiromizma, odnosno neprijateljstva i diskriminacije prema Romima

61 Acton T. A. 2012.. Social and Economic Bases of AntiGypsyism, in Hristo Kyuchukov (ed) *New Faces of Antigypsyism in Modern Europe*, Prague: Slovo 21.

62 Acton T. A. 2012. Social and Economic Bases of AntiGypsyism. In: Hristo Kyuchukov (ed) *New Faces of Antigypsyism in Modern Europe*, Prague: Slovo 21, p. 34.

63 Wippermann W. 2015. The Longue Durée of Antiziganism as Mentality and Ideology. In: Jan Selling, Markus End, Hristo Kyuchukov, Pia Laskar, and Bill Templer (eds.) *Antiziganism: What's in a Word?* Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.

i Sintima.⁶⁴ On tvrdi da antiromizam nije samo oblik rasizma, već i specifična mentalna matrica i ideologija sa dugom historijom koja se prilagođavala različitim političkim i društvenim kontekstima. Wippermann označava srednji vijek kao period porijekla antiromizma, kada su Romi i Sinti smatrani je- reticima, čarobnjacima i špijunima. On argumentuje da je ovaj negativni imidž Roma i Sinta zasnovan na vjerskim, kulturnim i etničkim razlikama, i da je dodatno učvršćen stereotipima i predrasudama. Wippermann navodi izvore koji podržavaju njegov prikaz Roma kao „jeretika, čarobnjaka i špijuna“, uključujući Rimsku inkviziciju, Srednjovjekovnu inkviziciju i vjerovanja o magiji u zapadnoj tradiciji.

U zborniku „*The Role of the Romanies*“, koji su uredili Nicholas Saul i Susan Tebbutt, istražene su slike i prikazi „Cigana“/Roma u evropskim kulturama od srednjeg vijeka do danas.⁶⁵ Knjiga je podijeljena u četiri dijela, pri čemu svaki obrađuje različite aspekte romskih studija i načina prezentovanja ove zajednice. Jedno od glavnih pitanja koje knjiga istražuje jeste porijeklo antiromizma, odnosno neprijateljstva i diskriminacije prema „Ciganima“. Autori prate korijene antiromizma do petnaestog vijeka, kada se desila prva velika migracija Roma na područje Zapadne Evrope i kada su Romi naišli na neprijateljski prijem od strane vlasti i javnosti. U knjizi se tvrdi da je antiromizam bio zasnovan na kombinaciji faktora, uključujući percipiranu prijetnju od „drugog“, strah od nomadizma, vjersku netoleranciju i ekonomsku konkurenciju. Takođe, knjiga pokazuje kako se antiromizam razvijao tokom vremena i kako je uticao na pravni, društveni i kulturni tretman Roma u različitim zemljama i kontekstima.

Poglavlje Donalda Kenricka, uključeno u zbornik urednika Saula i Tebbutta, istražuje porijeklo an- tiromizma u Zapadnoj Evropi u petnaestom vijeku, kada je veliki broj Roma prvi put stigao u ovaj region.⁶⁶ Kenrick osporava uobičajeni stav da su ti Romi uglavnom bili kriminalci i prevaranti koji su se predstavljali kao izbjeglice ili hodočasnici. On tvrdi da je ovo mišljenje zasnovano na selektivnim i pristrasnim izvorima koji su ignorisali većinu Roma koji su radili kao zanatlije i poljoprivrednici u centralnoj i istočnoj Evropi. Prema Kenricku, Romi su u zapadnoj Evropi bili percipirani sa mješavi- nom radoznalosti, straha, neprijateljstva i preziranja. Smatrani su egzotičnim strancima koji govore različitim jezikom, oblače se drugačije, praktikuju drugačiju religiju i slijede drugačiji način života. Takođe, smatrani su potencijalnom prijetnjom koja može ugroziti sigurnost, red i moral hrišćanskog društva. Optuživani su da su špijuni, jeretici, čarobnjaci, prosjaci, lopovi, otmičari ili prevaranti. Često su bili diskriminisani, progonjeni, protjerivani, porobljavani ili ubijani od strane vlasti ili stanovništva. Takođe su bili izloženi stereotipima i mitovima koji su ih prikazivali kao, ili romantične lutalice, ili zloslutne izopštenike. Ovi stavovi opstali su vijekovima i uticali na odnose i politike kasnijih vlada i institucija prema Romima.

U svom članku, Kenrick navodi nekoliko ranih autora koji su svjedočili ili izvještavali o dolasku Roma u zapadnu Evropu. Među njima su Conrad Justinger (umro je 1426. godine), službenik Bernskog vijeća; Hermann Korner (umro je oko 1437. godine), monah; „Gentleman iz Pariza“ koji je pisao 1427. godine; kao i anonimni hroničar iz Bolonje. On takođe pominje i Andreasa, drugog klerika koji je dijelom pisao na osnovu priča koje su se prenosile. Ovi autori pružaju neka od najranijih svjedočanstava o Romima u zapadnoj Evropi, ali takođe odražavaju predrasude i zablude svog vremena.

64 Wippermann W. 1997. „*Wie die Zigeuner.*“ *Antisemitismus und Antiziganismus im Vergleich*. Berlin: Elefantentpress.

65 Saul N., Tebbutt S. (ur.) 2005. *The Role of the Romanies: Images and Counter-Images of 'Gypsies'/ Romanies in European Cultures*. Liverpool: Liverpool University Press.

66 Kenrick D. 2005. The Origins of Anti-Gypsyism: The Outsiders' View of Romanies in Western Europe in the Fifteenth Century. in: Nicholas Saul and Susan Tebbutt (eds.) *The Role of the Romanies: Images and Counter- Images of 'Gypsies'/ Romanies in European Cultures*. Liverpool; Liverpool University Press.

Na primjer, Justinger opisuje Rome kao „narod crnji od bilo kog drugog naroda“ i tvrdi da su bili protjerani iz Egipta zbog svojih grijehova. Korner ih naziva „najzlobnijim narodom pod nebom“ i optužuje ih za krađu djece i stoke. Gentleman iz Pariza navodi da ih je sultan Vavilona slao da špijuniraju hrišćanske zemlje. Hroničar iz Bolonje tvrdi da ih je Sveti Stefan prokleo zbog ruganja njemu. Andreas tvrdi da su Romi potomci Kaina koji su pobjegli iz Indije nakon velike kuge.

Radmila Mladenova istražuje koncept „imaginarnog Ciganina“ kao način razumijevanja antiromističkih stavova i praksi koje su usmjerene prema Romima u Evropi.⁶⁷ Pomenuta autorka tvrdi da je „imaginarni Ciganin“ palimpsest, tekst koji je tokom vremena prepisivan različitim slojevima značenja i interpretacija, pojma „ljudskog bića“, termina koji je istorijski korišćen za isključenje i dehumanizaciju određenih grupa ljudi. Autorica prati porijeklo i evoluciju „imaginarnog Ciganina“ od srednjeg vijeka do danas, pokazujući kako su ga oblikovali različiti politički, ekonomski, društveni i kulturni faktori. Neki od tih faktora su:

1. Povezivanje Roma sa onostranim, nomadizmom i egzotičnošću;
2. Progon i marginalizacija Roma od strane feudalnih gospodara, crkvenih vlasti i lokalnih zajednica, koji su ih smatrali jereticima, špijunima, lopovima ili prosjacima;
3. Uticaj literature, umjetnosti i folklora koji su Rome prikazivali ili kao romantične, ili kao demonizovane figure, poput prorocatelja, muzičara, vještica ili kriminalaca.

Mladenova navodi animalizaciju, ponižavanje, demonizaciju, dehumanizaciju i de-subjektivizaciju kao preferirane strategije prikazivanja Roma od njihovog dolaska u Evropu. Autorka takođe ispituje posljedice koncepta „imaginarnog Ciganina“ na romski narod, koji je izložen diskriminaciji, nasilju, marginalizaciji i gubitku identiteta. Ona poziva na kritičku refleksiju koncepta „ljudskog bića“ i njegovim implikacijama za priznavanje i poštovanje prava i dostojanstva Roma.

U svom tekstu „*The Roots of Antigypsyism: to the Holocaust and after*“, profesor Ian Hancock (1997) ispituje uzroke i posljedice neprijateljstva i progona koje su Romi doživjeli u Evropi ali i šire.⁶⁸ Hancock je pratio istorijsko porijeklo antiromizma identifikujući nekoliko faktora koji su doprinijeli njegovom nastanku:

- Početna povezanost Roma sa islamom i azijskim osvajačima tokom njihovog dolaska u Evropu;
- Srednjovjekovno hrišćansko uvjerenje da tamna koža označava grijeh;
- Kulturološka norma među Romima da izbjegavaju interakciju sa ne-Romima, što je vodilo nepovjerenju.
- Strategija adaptacije Roma u neprijateljskom okruženju u kom su iskorišćavali egzotične i tajanstvene percepcije „Cigana“ kod ne-Roma;

67 Mladenova R. 2015. The Imagined Gypsy: The Palindrome of the 'Human Being'. In: Jan Selling, Markus End, Hristo Kyuchukov, Pia Laskar, and Bill Templer (eds.) *Antiziganism: What's in a Word?*. Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.

68 Hancock I. 1997. The roots of antigypsyism: to the Holocaust and after. In: Colijn G. J. and Littell M. S. (eds) *Confronting the Holocaust: a mandate for the 21st century*. University Press of America, Lanham, str. 19–49.

- Manipulacija slikama i stereotipima od strane ne-Roma, radi definisanja i profilisanja sopstvenih identitetskih granica;
- Ekonomska, vojna i politička ranjivost Roma zbog nepostojanja sopstvene nacionalne države, što ih je činilo podložnim prebacivanju krivice;
- Prikaz „Cigana“ kao simbola slobode u literaturi i medijima, što je kombinacija fascinacije i ogorčenja;
- Ograničena interakcija između ne-romskih istraživača i Roma, što rezultira publikovanjem stereotipnih prikaza zbog nedostatka neposrednog razumijevanja.

4. Manifestacije

U ovom dijelu prikazane su i analizirane najčešće manifestacije antiromizma. Radi boljeg razumijevanja, ove manifestacije neophodno je kontekstualizovati. Antiromizam se može ispoljavati kroz:

- Predrasude i stereotipe;
- Etiketiranje, govor mržnje i zločine iz mržnje;
- Diskriminaciju – individualnu, institucionalnu i strukturalnu;
- Segregaciju romske djece u školama;
- Stambenu segregaciju;
- Diskriminaciju u oblasti stanovanja i prisilna iseljenja;
- Ekološki rasizam;
- Rasno profilisanje;
- Nasilje od strane policije i drugih organa reda usmjereno prema Romima;
- Prisilno raseljavanje;
- Proletarizaciju;
- Prisilnu sterilizaciju romskih žena;
- Asimilacione politike (zabrana korišćenja jezika, nošenje tradicionalne odjeće, smještanje romske djece u hraniteljske porodice, promjena imena itd.);
- Nedostatak ličnih dokumenata;

- Nasilje rulja i napadi neonacista;
- Deportacije, uključujući etničko čišćenje;
- Ubistva i druge okrutnosti;
- Pokušaje istrebljenja;
- Odnos prema holokaustu Roma koji podrazumijeva njegovo poricanje, iskrivljavanje i nepravilno prikazivanje;
- Kulturnu apropijaciju ili kulturno prisvajanje;
- Dominaciju u proizvodnji znanja.

Sljedeći paragrafi analiziraju najčešće manifestacije antiromizma i prikazuju relevantnu sudsku praksu.

Stereotipi i predrasude prema Romima čine osnovu antiromizma. Oni određuju specifične reakcije i ponašanje drugih osoba u njihovom odnosu prema Romima. Relevantna međunarodna sudska praksa koja se odnosi na Rome pokazuje značajno prisustvo predrasuda i stereotipa, od vjerovanja da Romi ne cijene obrazovanje ili da obrazovanje nije dio njihove kulture (vidjeti slučajeve segregacije), pa do uvjerenja da su Romi skloniji kriminalitetu (vidjeti rasno profilisanje, zločine iz mržnje i policijsko nasilje).

Diskriminacija Roma postojana je i prisutna širom Evrope. Analizirajući situaciju Roma, potrebno je razlikovati diskriminaciju u pravnom i sociološkom smislu. Iz sociološke perspektive, postoje različiti nivoi diskriminacije: individualni, institucionalni i strukturalni. Pravne definicije diskriminacije se odnose na individualnu diskriminaciju. Međutim, institucionalna i strukturalna diskriminacije imaju veliki uticaj na život marginalizovanih i potlačenih grupa i moraju biti prepoznate i tretirane odgovarajućim politikama i zakonima.

Fred Pincus definiše tri nivoa diskriminacije na sljedeći način:

- *Individualna diskriminacija* odnosi se na ponašanje pojedinaca, članova jedne rasne/etničke/rodne grupe koje ima za cilj da proizvede različit ili štetan efekat na članove druge rasne/etničke/rodne grupe.
- *Institucionalna diskriminacija* se odnosi na politike dominantnih rasnih/etničkih/rodnih institucija i ponašanje pojedinaca koji kontrolišu te institucije i sprovede politike koje imaju za cilj da izazovu različit ili štetan efekat na manjinske grupe.
- *Strukturalna diskriminacija* odnosi se na politike dominantnih institucija i ponašanje pojedinaca koji te politike sprovedu, a koje su u osnovi neutralne prema rasi/etnicitetu/rodu, ali imaju različit ili štetan efekat na manjinske grupe.⁶⁹

69 Pincus L. F. 2000. Discrimination Comes in Many Forms: Individual, Institutional, and Structural. In: Maurianne Adams Warren J. Blumenfeld Rosie Castaneda Heather W. Hackman Madeline L. Peters Ximena Zuniga (Eds.) *Readings for Diversity and Social Justice*. London: Routledge, 2000, str. 31.

Segregacija Roma u školama predstavlja naročito grub oblik diskriminacije. Ne postoji međunarodno usaglašena definicija ovog oblika segregacije. Ipak, akademska literatura je definiše kao fizičko odvajanje na etničkoj ili rasnoj osnovi:

„U okviru obrazovnog sistema, osim u školama ili odjeljenjima gdje je romski jezik jezik u nastavi, segregacija se sastoji od fizičkog odvajanja, bilo namjerno ili ne, romske djece od djece ne-romske populacije u školama, razredima, zgradama i drugim ustanovama, u kojima je broj romskih učenika u nesrazmjerno većem procentu u poređenju sa procentom romske djece školskog uzrasta u ukupnoj populaciji školskog uzrasta u jednoj teritorijalnoj administrativnoj jedinici, tj. gradu ili opštini.”⁷⁰

Rostas i Kostka naglašavaju da se segregacija razlikuje od drugih diskriminatornih praksi, poput smještanja romske djece u posljednje klupe, korišćenja nižih obrazovnih standarda ili snižavanja zahtjeva prema romskim učenicima, jer ove prakse ne podrazumijevaju fizičko odvajanje niti uskraćuju interakciju sa ostalim učenicima.⁷¹

Segregacija u školama ograničava pravo romske djece na obrazovanje, jer u segregiranim ustanovama, odjeljenjima i prostorijama, romska djeca dobijaju obrazovanje nižeg kvaliteta. Osim toga, razdvajanjem romskih učenika od njihovih vršnjaka iz ne-romskih zajednica, sva djeca su negativno pogođena, jer im se uskraćuje puno ostvarivanje prava na obrazovanje, a posebno socijalizacija, ključna komponenta tog prava.

Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) do sada je razmatrao segregaciju Roma u devet slučajeva: *D.H. and Others v. Czech Republic* (2007), *Sampanis and Others v. Greece* (2008), *Oršuš and Others v. Croatia* (2010), *Lavida and Others v. Greece* (2013), *Horváth i Kiss v. Hungary* (2013), *Sampanis and Others v. Greece* (2013), *X and Others v. Albania* (2022), *Elmazova and Others v. North Macedonia* (2022) i *Szolcsán v. Hungary* (2023).

Presuda u predmetu *D.H. and Others v. Czech Republic* (2007) bila je prekretnica, jer je razjasnila pravne standarde zabrane diskriminacije. Sud je uveo nekoliko značajnih principa: prihvatljivost statističkih dokaza za utvrđivanje diskriminacije (paragraf 187), prebacivanje tereta dokazivanja (paragraf 195) i izbjegavanje potrebe dokazivanja diskriminacije namjere u slučajevima obrazovanja (paragraf 194). Sud je naglasio da diskriminacija u obrazovanju na osnovu etničke pripadnosti zahtijeva najviši nivo opravdanja (paragrafi 175–176). Romi su identifikovani kao ranjiva manjina kojoj je potrebna posebna zaštita zbog istorijskih okolnosti (paragraf 182). Sud je zaključio da isključivo ili pretežno etnički zasnovan diferencijalni tretman nema objektivno opravdanje u demokratskom društvu (paragrafi 175–176) i da odricanje od prava na zaštitu od rasne diskriminacije nije prihvatljivo (paragraf 204).

Kasniji predmeti, poput *Sampanis v. Greece* (2008) i *Oršuš and Others v. Croatia* (2010), dodatno su učvrstili i proširili ove principe. ESLJP je prešao sa zahtjeva da se dokažu negativne posljedice na stav da i samo postojanje nesrazmjernog broja može predstavljati osnov za utvrđivanje diskriminacije. Sud je takođe naglasio da segregacija može biti dokazana i mimo statističkih pokazatelja.

U predmetu *Lavida and Others v. Greece* (2013), sud je osudio produžavanje segregacije, čak i u odsustvu diskriminacije namjere, odbacujući opravdanja zasnovana na protivljenju roditelja

70 Rostas I. 2012. Judicial Policy Making: The Role of the Courts in Promoting School Desegregation. In: Iulius Rostas (ed). *Ten Years After: A History of Roma School Desegregation in Central and Eastern Europe*. Budapest: CEU Press str. 118.

71 Rostas I., Kostka J. 2014. Structural Dimensions of Roma School Desegregation Policies in Central and Eastern Europe. *European Educational Research Journal*. 13(3), str. 272.

ne-romske djece. U predmetu *Horváth i Kiss v. Hungary* (2013), uvedena je nova dimenzija kroz raspravu o pozitivnim obavezama države da ispravi istorijsku segregaciju u „specijalnim školama” i da preispita pravednost metoda testiranja.

U predmetu *X and Others v. Albania* (2022), sud je uveo koncept prekidanja „kruga marginalizacije” kroz rano desegregaciono djelovanje i priznao da je sama nesrazmjernost dovoljna da se utvrdi diskriminacija, bez potrebe dokazivanja dodatnih negativnih posljedica. Presuda u predmetu *Elmazova and Others v. North Macedonia* (2022) naglasila je da stambena segregacija ne može opravdati školsku segregaciju i da je država, a ne roditelji, odgovorna za sprovođenje desegregacije. Pritom je proširen pojam desegregacije tako da obuhvati različite mjere i pristupe.

Najnoviji slučaj, *Szolcsán v. Hungary* (2023), dodatno je odbacio segregaciju putem „školskih distrikata” i nametnuo obavezu državama da okončaju segregaciju Roma u obrazovanju kao preduslov očuvanja demokratskih vrijednosti.

Navedeni slučajevi označavaju progresivno smanjenje zahtjevanih dokaza za utvrđivanje školske segregacije kao oblika diskriminacije, potvrđujući čvrstu posvećenost ESLJP-a inkluzivnom obrazovanju i borbi protiv diskriminacije.

Interesantan je i slučaj *Elmazova and Others v. North Macedonia* koji se ticao optužbi za segregaciju između učenika romskog i makedonskog porijekla. Ti učenici su, pretežno, bili raspoređivani u odvojene škole unutar iste upisne oblasti u Bitolju, dok su u Štipu navodno bili smješteni u posebna odjeljenja. Tužba je podnešena od strane 87 makedonskih državljana romske pripadnosti, svi su bili učenici državnih osnovnih škola u Bitolju i Štipu, zajedno sa svojim roditeljima.

Prema navodima podnosilaca, tokom školske 2018/2019. godine, djeci iz Bitolja je navodno uskraćeno upisivanje u željenu obližnju školu, ili su povremeno prebacivani u druge škole. Kao posljedica toga, formirana je tzv. „geto škola” sa oko 80% romskih učenika, u poređenju sa školom u kojoj su preovladavali učenici makedonskog porijekla. U okviru prve škole, učenici etničkih Makedonaca su navodno bili smješteni u posebna odjeljenja, što je izazvalo optužbe da je obrazovanje pruženo djeci iz romske zajednice bilo slabijeg kvaliteta. U Štipu su, između 2017. i 2019. godine, maloljetni podnosioci navodno bili smješteni isključivo u romska odjeljenja, odvojeni od svojih vršnjaka ne-romskog porijekla. Istovremeno, mnogi učenici makedonskog porijekla prebačeni su u druge škole. Podnosioci su tvrdili da je ovakvim isključivanjem iz redovnog obrazovanja njihovoj djeci uskraćena ista perspektiva za dalju edukaciju, zaposlenje i društvenu integraciju.

Obje grupe podnosilaca uložile su ustavne žalbe. U slučaju Bitolja, sud je konstatovao da je jedna škola imala 83,5% romskih učenika, dok je u drugoj bilo 95,1% učenika makedonske pripadnosti. Uprkos ovom nalazu, Ustavni sud je odbacio žalbu. U vezi sa školom u Štipu, ustavna žalba je takođe odbijena, pri čemu je sud bio stava da odvajanje učenika po etničkoj pripadnosti ne predstavlja diskriminaciju.

U presudi *Elmazova and Others v. North Macedonia*, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) naglasio je da stambena segregacija ne može predstavljati valjano i razumno opravdanje za segregaciju učenika u školama (paragraf 73). Dalje, Sud je istakao da je odgovornost za desegregaciju na državi, koja mora aktivno sprovoditi efikasne mjere kako bi ispravila postojeću nejednakost i spriječila održavanje diskriminatornih praksi proisteklih iz nesrazmjerne zastupljenosti Roma. Ova obaveza se ne može prenijeti na roditelje romske djece (paragraf 74). Prema stanovištu ESLJP-a, školska desegregacija je

ključna za unapređenje jednakosti između Roma i ne-Roma i za prekidanje „kruga marginalizacije“, omogućavajući djeci da od ranih godina žive kao ravnopravni građani (paragraf 74).

Sud je dodatno pojasnio da desegregacija ne obuhvata samo mjere za smanjenje etničkog disbalansa u školama ili izmjene geografskih granica školskih distrikata, već i čitav niz mjera koje promovišu integraciju (paragraf 74). Posebno je značajno što je Sud utvrdio da sama nesrazmjerna zastupljenost može predstavljati dovoljan osnov za utvrđivanje povrede člana 14 Konvencije, čime se značajno smanjuje stepen dokaza potreban za dokazivanje da je školska segregacija diskriminatorna.

Segregacija Roma u školama, osim što predstavlja institucionalni oblik diskriminacije, jeste i strukturni faktor koji reprodukuje nejednakosti između Roma i ne-Roma. Obrazovanje slabijeg kvaliteta i ograničene mogućnosti za društvenu interakciju dovode do smanjene spremnosti Roma da budu kompetitivni na tržištu rada, što često rezultira siromaštvom, otežanim pristupom tržištu stanovanja i zdravstvenoj zaštiti, pa tako doprinosi održavanju postojećih nejednakosti.

Policijsko nasilje nad Romima. Nasilje policije i drugih organa reda usmjereno protiv Roma predstavlja široko rasprostranjen problem u evropskim zemljama. Uprkos njegovoj ozbiljnosti, značajan broj slučajeva ostaje nezabilježen i neprijavljen zvaničnim kanalima, što dovodi do zabrinjavajuće nerazmjernosti između stvarnog obima problema i dostupnih podataka. Pored toga, postojeći slučajevi često ne bivaju temeljno istraženi, što doprinosi atmosferi nekažnjivosti.

Evropski centar za prava Roma (ERRC) kreirao je otvorenu mapu incidenata policijske brutalnosti širom Evrope tokom posljednje tri decenije (ERRC, 2022).⁷² Njihova istraživanja obuhvataju policijsko uznemiravanje, brutalnost, nesrazmjernu upotrebu sile, mučenje Roma u policijskom pritvoru i druge postupke organa reda koji su rezultirali smrću osoba. Analiza slučajeva policijskog nasilja pokazuje da su ovakvi postupci, koje sprovode različite policijske jedinice, prisutni u gotovo svim evropskim državama.

Podjednako zabrinjavajuća je i uloga državnih institucija koje negiraju postojanje rasizma. Ove institucije pokazuju indiferentnost prema problemima sa kojima se suočavaju marginalizovane romske zajednice i prema patnji samih žrtava. Štaviše, prisutno je svjesno podsticanje kulture nekažnjivosti unutar organa reda kada su u pitanju postupci protiv Roma, što dodatno produbljuje problem.

Rasno profilisanje i policijske racije predstavljaju još dvije raširene policijske prakse koje se odnose na Rome. Rasno profilisanje⁷³ od strane policije jedno je od najuočljivijih i najčešćih ispoljavanja antiromizma u okviru policijskog djelovanja. Ova praksa naglašava nesposobnost države da obezbijedi jednaku zaštitu prava svim svojim građanima. Kada policija izdvojeno tretira Rome kao pretpostavljene kriminalce, od samog početka se podriva osnovni princip pretpostavke nevinosti. Ugrožavanje ovog principa nosi ozbiljne posljedice: Ukidanje slobode i podiranje vladavine prava.

Policijske racije predstavljaju naročito ozbiljan oblik rasnog profilisanja, pri čemu čitava romska naselja postaju meta pod izgovorom borbe protiv kriminala. Ove operacije počivaju na kolektivnoj

72 European Roma Rights Center (ERRC) 2022. *Brutalno i netolerantno: Policija i Romi u EU*. Brisel: ERRC, maj 2022.

73 Rasno profilisanje UN definiše kao „praksu u kojoj se policija i drugi službenici za sprovođenje zakona, u bilo kojoj mjeri, oslanjaju na rasu, boju kože, porijeklo ili nacionalnu ili etničku pripadnost, kao osnovu za podvrgavanje osoba istražnim aktivnostima ili za utvrđivanje da li je pojedinac uključen u kriminalne aktivnosti“. Vidi UN 2001. *Deklaracija i program akcije Svjetske konferencije protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i srodne netolerancije*, st. 72, dostupno na: <https://www.un.org/en/conferences/racism/durban2001>.

pretpostavci krivice, što dovodi do nasilja i zlostreba. Često se sprovode kao tzv. preventivne mjere, prateći predvidljiv obrazac dokumentovan od strane organizacija za ljudska prava. Stanovnici su izloženi provjerama identiteta i ispitivanjima o razlozima njihovog prisustva. Opravdanje se obično temelji na glasinama o prisustvu kriminalaca u području.

Racije se najčešće izvode bez sudskog naloga i često tokom noći. Takve akcije rezultiraju brojnim zlostrebama od strane policije, uključujući prekomjernu upotrebu sile, zadiranje u privatnost, uništavanje imovine, a nerijetko i smrtnim ishodima usljed neopravdane upotrebe vatrenog oružja.

Slučaj *Nachova and Others v. Bulgaria* rezultirao je značajnom odlukom ESLJP-a kojom je ustanovljena obaveza država da istraže i procesuiraju rasno motivisano nasilje. Predmet se odnosio na ubistvo dvojice nenaoružanih romskih vojnika na odsluženju vojnog roka, koji su pobjegli iz vojnog građevinskog odreda, od strane vojne policije u Bugarskoj 1996. godine. Vojna policija ih je usmrtila automatskim oružjem u romskom naselju, a jedan od pripadnika je, prema iskazu svjedoka, tom prilikom uzviknuo: „Prokleti Cigani!“.

Bugarske vlasti nisu sprovele efikasnu i nepristrasnu istragu o ubistvima, već su potvrdile zakonitost upotrebe sile od strane vojne policije. ESLJP je utvrdio da su i samo ubistvo i istraga bili prožeti rasnom diskriminacijom, te da je time došlo do povrede **člana 2 (pravo na život)** i **člana 14 (zabrana diskriminacije)** Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Nije postojala potreba za upotrebom smrtonosnog vatrenog oružja protiv osoba koje nijesu predstavljale prijetnju životu ili tjelesnom integritetu i koje nijesu bile osumnjičene za izvršenje krivičnog djela; (b) postojala je uvjerljiva tvrdnja da je rasni motiv odigrao ključnu ulogu u događajima; (c) nije bilo pravovremene niti adekvatne istrage o tome da li je diskriminacija mogla uticati na postupke državnih službenika; i (d) podnosioci zahtjeva nijesu imali na raspolaganju efikasan pravni lijek kako bi osporili navodnu diskriminaciju. ESLJP je takođe utvrdio da država ima proceduralnu obavezu da istraži moguće rasističke motive iza akata nasilja, i to bez potrebe za prethodnim podnošenjem pritužbe, pri čemu se ova obaveza primjenjuje na sve članove Konvencije. Ovaj predmet je bio prvi u istoriji ESLJP-a u kojem je utvrđena povreda člana 14 zbog rasne diskriminacije, čime je postavljen presedan u tretiranju zločina iz mržnje u Evropi.

Predmet *Anguelova v. Bulgaria* odnosi se na smrt sedamnaestogodišnjeg Roma, Anguela Zabčekova, koji je preminuo u policijskom pritvoru 1996. godine nakon što je uhapšen zbog pokušaja krađe. Njegova majka, Assya Anguelova, podnijela je tužbu protiv bugarske vlade, tvrdeći da je njen sin bio zlostavljan od strane policije, da mu je uskraćena blagovremena medicinska pomoć, te da je bio diskriminisan na osnovu etničke pripadnosti. Takođe je tvrdila da vlasti nijesu sprovele efikasnu istragu njegove smrti, niti su joj obezbijedile djelotvoran pravni lijek.

Sud je utvrdio odgovornost države za smrtonosne povrede g. Zabčekova, odbacivši tvrdnju da su one nastale prije njegovog hapšenja. Naglašeno je da država nije zaštitila njegov život niti dala adekvatno objašnjenje njegove smrti. Sud je konstatovao povredu zbog nedostatka pravovremene medicinske njege, uprkos pogoršanju zdravstvenog stanja, što je vjerovatno doprinijelo smrti. Neefikasna istraga vlasti dovela je do povrede člana 2 (pravo na život), jer nijesu obezbijeđeni ključni dokazi niti identifikovana odgovorna lica. Uočeni su kontradiktorni medicinski izvještaji i izostanak razmatranja alternativnih hipoteza.

Dalje, ESLJP je utvrdio da je g. Zabčekov bio podvrgnut nečovječnom i ponižavajućem postupanju jer je satima bio ostavljen bez ljebarske pomoći, što mu je izazvalo nepotrebn bol i patnju (povreda člana 3). Utvrđeno je i da je lišenje slobode bilo nezakonito i proizvoljno, zbog izostanka pravnog osnova ili postupka, nedostatka dokumentacije, neinformisanja o razlozima hapšenja i nedostatka pristupa advokatu (povreda člana 5). Majci, gđi. Anguelovoj, uskraćen je pristup djelotvornoj istrazi i naknadi štete, čime je došlo do povrede člana 13 (pravo na djelotvoran pravni lijek). Sud je uzeo u obzir dokaze o široko rasprostranjenoj diskriminaciji Roma u Bugarskoj, naročito od strane policije, ali je zaključio da nije dokazano, van razumne sumnje, da su smrt g. Zabčekova ili postupci vlasti bili motivisani rasnom pristrasnošću. Ipak, ovaj predmet je bio značajan jer je ESLJP prvi put primijenio pozitivnu obavezu države da zaštiti pravo na život osoba u pritvoru i da sprovede efikasnu istragu smrti prouzrokovane djelovanjem državnih službenika.

Predmet *Lingurar v. Romania*, od 16. aprila 2019. godine, odnosio se na četvoročlanu romsku porodicu iz većinski romskog sela u Rumuniji, koja je navela da je u decembru 2011. bila izložena nasilnoj policijskoj raciji. Tokom akcije, upotrijebljena je prekomjerna sila, nanesene su povrede i upućene uvredljive riječi, što je porodica smatrala posljedicom etničkog profilisanja i diskriminacije. Istraga koja je uslijedila ocijenjena je kao neefikasna i pristrasna.

ESLJP je presudio da je Rumunija prekršila član 3 (zabrana nečovječnog i ponižavajućeg postupanja) i član 14 (zabrana diskriminacije) Konvencije. Podnosiocima je dosuđeno 25.000 eura na ime nematerijalne štete i 2.000 eura za troškove postupka. Sud je, između ostalog, naveo sljedeće: (a) upotreba sile bila je nesrazmjerna i neopravdana jer su podnosioci bili nenaoružani, dok su policajci bili obučeni za brze intervencije; nije postojalo nikakvo dokazano pružanje otpora; (b) etničko profilisanje i diskriminacija bili su očigledni, jer je romska zajednica unaprijed targetirana, uz korišćenje pogrdnih termina i stereotipa; (c) istragu je sprovodila ista policijska jedinica koja je učestvovala u raciji, oslanjajući se gotovo isključivo na izjave policajaca, bez razmatranja nezavisnih dokaza ili svjedoka.

Ovaj predmet je uveo nove elemente u praksu ESLJP-a: primjenu principa etničkog profilisanja na policijsku raciju prema članovima romske zajednice, prepoznavanje sistematske diskriminacije i nasilja nad Romima u Rumuniji, i postavljanje strožijeg standarda dokazivanja kada je riječ o diskriminatornim motivima. Konkretno, Sud je zahtijevao od Rumunije da pruži ubjedljive i ozbiljne razloge za svako različito postupanje zasnovano na etničkoj pripadnosti i da opovrgne svaku *prima facie* indiciju diskriminacije koju iznesu podnosioci (stav 80). Time je predmet označio važan korak u priznavanju i adresiranju sistemske diskriminacije u policijskoj praksi.

Kriminalizacija Roma u Evropi ima dugu istoriju. Već u XIV vijeku, Romi su bili porobljeni u Vlaškoj i Moldaviji. Kada su Romi stigli u Zapadnu Evropu, kriminalizovani su zbog svog nomadskog načina života, te su ih karakterisali kao luralice, odmetnike i prosjake, ljude koji nisu bili vezani ni za jednog zemljoposjednika niti za zanatliju (Fraser, 1992). Ovakav negativni prikaz Roma biće konsolidovan u narednim vjekovima kroz prve prikaze Roma u likovnoj umjetnosti, književnosti i akademskim krugovima, koji su koristili malo direktnih izvora, oslanjajući se umjesto toga na priče, legende i mitove.⁷⁴

Složena interakcija neprijavljenih incidenata, neadekvatnih istraga i odsustva značajne zastupljenosti naglašava hitnu potrebu za sveobuhvatnim reformama u načinu na koji organi za sprovođenje zakona stupaju u kontakt sa romskim zajednicama. Rješavanje ovog problema zahtijeva ne samo

74 Vidi Willems W. 1997. *In Search of the True Gypsy – From Enlightenment to Final Solution*. London: Frank Cass Publishers. See also: Glajar V., Radulescu D., (Eds.) 2008. *“Gypsies” in European Literature and Culture*. New York: Palgrave Macmillan.

poboljšanje mehanizama dokumentovanja i izvještavanja, već i njegovanje inkluzivnog okruženja unutar organa reda, te kreiranje prilika za Rome da učestvuju kao službenici, čime se doprinosi pravednijem i ravnopravijem društvu.

Govor mržnje i zločini iz mržnje podstaknuti su stereotipima i predrasudama, i predstavljaju jačanje ovih neprihvatljivih fenomena. Pored toga, govor mržnje i zločini iz mržnje, koji se manifestuju kao nasilni akti, imaju značajnu moć kao alati zastrašivanja, utičući i na one koji nastoje da se bore protiv antiromizma, kao i na njegove žrtve. Govor mržnje i zločini iz mržnje prema Romima i srodnim grupama, predstavljaju prakse koje održavaju subordinirani status ovih grupa u društvu tako što ih obeshrabruju da koriste pravne mehanizme za odbranu svojih prava. U zemljama širom Evrope ovi koncepti se prenose u domaće zakonodavstvo na različite načine, često ne ispunjavajući međunarodne standarde ljudskih prava. Govor mržnje prema Romima je veoma čest u medijima i na društvenim mrežama. Definicija ovih pravnih pojmova u domaćem zakonodavstvu, kao i nedostaci u implementaciji zakona, čine ih neefikasnim alatima za efikasno suzbijanje antiromizma.

Nasilje rulje i skinheda prema Romima predstavlja značajan problem širom Evrope. Rulja i skinhedi napadaju Rome najčešće iz osвете ili kao pokušaj samovoljnog sprovođenja pravde. Ponekad su u napadima na Rome učestvovali i službenici reda, pa čak i članovi klira. Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) razmatrao je više predmeta u vezi s ovim pitanjem. Sud je naglasio da Romi zahtijevaju posebnu zaštitu, jer predstavljaju specifičan tip ugrožene i ranjive manjine.

U predmetu *Lăcătuș and Others v. Romania*, Sud se bavio napadom na romske kuće u jednom selu od strane rulje neromskih mještana, tokom kojeg je jedna osoba pretučena na smrt. Sud je utvrdio da je propust vlasti da spriječi napad i sprovede adekvatnu istragu lišio podnosiocе zahtjeva njihovih prava.

Slično tome, u predmetima *Gergely v. Romania* i *Kalanyos and Others v. Romania*, Sud je razmatrao paljenje kuća u vlasništvu Roma od strane lokalnog stanovništva, propuste vlasti da spriječe napad, kao i njihovu nesposobnost da sprovedu odgovarajuću krivičnu istragu.

Predmet *Moldovan and Others v. Romania* odnosio se na tragičan događaj iz septembra 1993. u selu Hădăreni u Rumuniji. Sukob između Roma i ne-romskih mještana rezultirao je smrću jednog ne-romskog muškarca, što je izazvalo nasilnu odmazdu prema romskoj zajednici. Rulja ne-romskih mještana, uključujući pripadnike lokalne policije, okupila se ispred kuće u kojoj su se krili Romi i zahtijevala da izađu. Kada su oni to odbili, rulja je zapalila kuću, što je dovelo do smrti trojice Roma i uništenja **četnaest romskih kuća**. Sud je utvrdio da je Rumunija prekršila više odredbi Evropske konvencije o ljudskim pravima jer nije obezbijedila pravdu u vezi s pogromom iz 1993. godine i njegovim posljedicama.

Organizacije za ljudska prava dokumentovale su obrazac nasilja rulje nad romskim zajednicama u Rumuniji tokom devedesetih i dvijehiljaditih, koji je slijedio model pogroma iz Hădărenija.

Napadi skinheda i drugih ideološki motivisanih grupa na romske zajednice zabilježeni su i dokumentovani u **Češkoj, Slovačkoj, Mađarskoj, Bugarskoj, Srbiji, Grčkoj i Njemačkoj**.⁷⁵ Ovi oblici nasilja, bilo da su ideološki motivisani ili ne, često uživaju **široku podršku javnosti**, što ukazuje na rasizam ne samo kao ukorijenjen sistem vjerovanja, već i kao aktivno ponašanje usmjereno na

75 Vidi, na primjer, seriju izvještaja po zemljama, *Evropskog centra za prava Roma*. Dostupno na www.errc.org.

nametanje dominacije nad Romima. Na primjer, u predmetima *Sampani v. Greece* i *Oršuš v. Croatia*, koji su se bavili segregacijom u školama, vlasti su kao razlog za segregaciju navele pritisak ili proteste ne-romskih roditelja.

Diskriminacija u oblasti stanovanja i prinudna iseljenja predstavljaju dio svakodnevnog života mnogih romskih porodica širom Evrope. Prema izvještaju *Roma Civil Monitora (RCM)*, veliki dio romske populacije sistematski je diskriminisan u vodosnabdijevanju i pristupu sanitarnim uslugama. Brojne romske zajednice i improvizovana naselja nalaze se u disproporcionalnoj izolaciji, bez čiste vode, adekvatnih sanitarnih uslova, kanalizacionih sistema i odgovarajuće vodovodne infrastrukture. Ovi nedostaci ozbiljno ugrožavaju dobrobit stanovnika i doprinose povećanoj pojavi zaraznih bolesti.

Prinudna iseljenja, sprovedena bez poštovanja međunarodnih standarda koji zahtijevaju obezbjeđivanje alternativnog smještaja i boljih uslova, dešavaju se u mnogim evropskim državama. U izvještaju iz 2009. godine o stanovanju Roma u Evropskoj uniji navodi se da: „*Prinudna iseljenja, uključujući i nezakonita iseljenja Roma i Putnika i dalje postoje u nekoliko država članica; diskriminacija u pristupu smještaju je raširena, a opšti nivo stanovanja Roma i Putnika daleko je ispod bilo kakvog standarda 'adekvatnog' stanovanja*“ (FRA, 2009: 92).⁷⁶ Bez programa za izgradnju socijalnog stanovanja, žrtve prinudnih iseljenja ostaju bez mogućnosti da obezbijede alternativni smještaj.

Jedan od najznačajnijih predmeta ESLJP koji se tiče Roma jeste *Yordanova and Others v. Bulgaria*. Predmet se odnosio na romske porodice koje su decenijama živjele u jednom naselju u Sofiji, na zemljištu u državnom vlasništvu, bez pravnog odobrenja. Nakon što je zemljište preneseno na privatnog investitora, vlasti su naložile njihovo iseljenje, iako ono nije sprovedeno zbog spoljašnjih pritisaka.

Sud je razmatrao proporcionalnost ovog iseljenja, naglašavajući izostanak adekvatne procjene njegovog uticaja i dugogodišnjeg boravka zajednice. Poseban značaj dat je već izgrađenom zajedničkom životu Roma, dok su vlasti kritikovane zbog ignorisanja njihovih specifičnih okolnosti i posljedica iseljenja. Sud je prepoznao i vezanost za stil života i zajedničke veze, ističući da je povrijeđeno ne samo pravo na dom, već i pravo na privatni i porodični život.

Sud je dodatno naglasio status podnosioca zahtjeva kao socijalno ugrožene grupe, čije potrebe moraju biti ključan faktor u procjeni proporcionalnosti. Odbacio je argument da bi posebna pažnja njihovim potrebama predstavljala diskriminaciju većine, zagovarajući suštinski koncept jednakosti. Iako je presuda bila više fokusirana na pitanje siromaštva nego na pitanje rasne diskriminacije, Sud je ipak priznao da su u predmetu postojale rasne tenzije, posebno kroz diskriminatorne zahtjeve dijela komšija. Vlastima je preporučeno da djeluju na način koji neće podsticati neprijateljstvo između društvenih i etničkih grupa.

Evropski sud za ljudska prava je jednoglasno donio presudu 24. aprila 2012. godine. Odluka je služila kao upozorenje vladama da je neprihvatljivo zanemarivanje stambenih potreba socijalno ugroženih grupa, s nadom da će to podstaći značajnije mjere. Ipak, presuda je naišla i na kritike zbog nedostatka eksplicitnog oslanjanja na šire međunarodne instrumente o borbi protiv rasizma prema Romima, što ukazuje na prostor za dalja unapređenja, uprkos njenoj ukupnoj snazi.

76 Agencija Evropske unije za osnovna prava (FRA) 2009. *Stambeni uslovi Roma i putujućih zajednica u Evropskoj uniji. Komparativni izvještaj*. Beč: FRA, oktobar 2009.

Ekološki rasizam predstavlja još jedan složen fenomen koji ima značajan uticaj na Rome. Prema Robertu Bullardu, istaknutom naučniku i aktivisti u oblasti ekološke pravde, ekološki rasizam podrazumijeva „svaku politiku, praksu ili direktivu koja različito utiče ili stavlja u nepovoljan položaj (namjerno ili nenamjerno) pojedince, grupe ili zajednice na osnovu rase ili boje kože“ (Bullard, 1996).⁷⁷ Romi u Evropi su nesrazmjerno izloženi ekološkim rizicima, uskraćeni za osnovne ekološke benefite i resurse, a rijetko učestvuju u procesima odlučivanja o životnoj sredini u kojoj žive.

Nedavni izvještaj *Evropskog ekološkog biroa (EEB)*, mreže ekoloških NVO-a širom Evrope, pokazao je da romske zajednice često žive u područjima kontaminiranim zagađenjem, bez pristupa osnovnim uslugama poput tekuće vode i adekvatne kanalizacije (EEB, 2021).⁷⁸ EEB je identifikovao 32 slučaja ekološkog rasizma u pet evropskih država: Mađarskoj, Bugarskoj, Rumuniji, Slovačkoj i Republici Sjevernoj Makedoniji. Studija je otkrila da romske zajednice redovno trpe isključenost u pogledu pristupa ključnim uslugama i dobrima poput **čiste vode za piće, odvoza otpada i sanitarne infrastrukture**. Alarmantno je da se mnoge romske zajednice nalaze u blizini ili na samim deponijama i visoko zagađenim industrijskim zonama. Otežavajući faktor dodatno čine diskriminacija u stanovanju, prinudna iseljavanja, nedostatak infrastrukture, ograničen pristup zdravstvenim uslugama i nejednak pristup pravnoj zaštiti.

Sterilizacija Romkinja pokazuje rodnu dimenziju anticiganizma/antiromizma. U pokušajima da kontrolišu brojnost romske populacije, državne vlasti su primjenjivale različite taktike, uključujući prisilnu sterilizaciju Romkinja. Međutim, meta ovih praksi kontrole populacije nisu bili Romi muškarci, već upravo žene. Određeni demografski pokazatelji, poput stope nataliteta, često su korišćeni od strane demografa i populistički orijentisanih političara za širenje straha da bi Romi mogli brojčano nadmašiti većinsko stanovništvo. Istovremeno, isključivanjem Roma iz političkog života, oni su predstavljani kao „nacionalna prijetnja“, što je rezultiralo pozivima na mjere za zaustavljanje njihove navodne brze demografske ekspanzije.

Praksa sterilizacije Romkinja bez njihovog informisanog pristanka započela je u komunističkim režimima kao način smanjenja romske populacije u više država. Međutim, ona je nastavljena i nakon pada komunizma, što je dokumentovano u bivšoj Čehoslovačkoj i u Mađarskoj.

Presuda u predmetu *V.C. v. Slovakia* (2011) predstavlja prekretnicu u praksi ESLJP-a. Sud je priznao da je došlo do povrede prava Romkinje koja je 2000. godine prisilno sterilisana u državnoj bolnici u Slovačkoj. Podnositeljka, označena inicijalima V.C., bila je primorana da potpiše saglasnost za sterilizaciju dok je bila na porođaju, bez objašnjenja prirode i posljedica zahvata. Nakon toga pretrpjela je fizičke i psihološke posljedice, kao i društvenu stigmatizaciju i diskriminaciju. Pošto u domaćim sudovima nije uspjela da ostvari pravdu, slučaj je iznijela pred ESLJP.

Sud je utvrdio da je Slovačka prekršila pravo podnositeljke na slobodu od nečovječnog i ponižavajućeg postupanja (član 3) i pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života (član 8) Evropske konvencije o ljudskim pravima. ESLJP je odbacio argument Slovačke vlade da je sterilizacija bila opravdana medicinskim razlozima i jasno naglasio obavezu država da obezbijede slobodan, informisan i punopravan pristanak u slučajevima medicinskih intervencija, posebno kada se radi o ranjivim grupama. Evropski sud za ljudska prava naložio je Slovačkoj da isplati V.C. iznos od 31.000,00 eura

77 Bullard R. D. 2007. *The Black Metropolis in the Twenty-First Century: Race, Power and the Politics of Place*. Lanham. MD: Rowman & Littlefield Publishers, str. 6.

78 Heidegger P., Wiese K. 2020. *Pushed to the Wastelands: Environmental Racism against Roma Communities in Central and Eastern Europe*. Brussels: European Environmental Bureau

na ime odštete i troškova postupka. Ovaj slučaj bio je prvi te vrste koji je dospio pred Evropski sud za ljudska prava i postao je primjer za druge slučajeve prisilne sterilizacije Romkinja u Evropi.

Nedostatak ličnih identifikacionih dokumenata među pripadnicima romske zajednice predstavlja jasan izraz sistemskog rasizma i društvene marginalizacije – anticiganizma/antiromizma. Vjekovima su Romi bili izloženi ozbiljnim oblicima diskriminacije, a jedan od najrasprostranjenijih problema jeste njihova dugotrajna borba za pribavljanje i zadržavanje ličnih isprava. Odsustvo zvaničnog priznanja ne samo da im uskraćuje osnovna građanska prava, već i reprodukuje cikluse siromaštva, isključenosti i ranjivosti. Prije svega, uskraćivanje identifikacionih dokumenata predstavlja očigledno kršenje temeljnih ljudskih prava. Bez odgovarajuće dokumentacije, pojedinci su lišeni pristupa ključnim javnim uslugama kao što su zdravstvena zaštita, obrazovanje, zaposlenje, pa čak i pravo glasa. Takva isključenost iz osnovnih građanskih prava stvara začarani krug koji Romima izuzetno otežava oslobađanje iz začaranog kruga siromaštva i društvene marginalizacije.

Nadalje, nedostatak zvaničnog priznanja dovodi do sistemske diskriminacije u različitim aspektima života. Romi bez identifikacionih dokumenata često su suočeni s predrasudama i diskriminacijom prilikom pokušaja da ostvare pristup javnim službama ili da pronađu zaposlenje. Nailaze na prepreke u pravosudnim sistemima, gdje se suočavaju s teškoćama u dokazivanju sopstvenog identiteta, što nerijetko dovodi do nepravdnog postupanja, pa čak i do pogrešnih optužbi ili hapšenja.

Korijeni ovog problema leže u duboko ukorijenjenim društvenim predrasudama i istorijskoj marginalizaciji. Romi su kroz generacije bili izloženi diskriminaciji koja je rezultirala njihovom sistematskom isključenošću iz dominantnog društva. Takva diskriminacija stvara krug institucionalne nezainteresovanosti, pri čemu su vlasti često nespremlne da pruže neophodnu pomoć kako bi Romi pribavili potrebna dokumenta. Odsustvo zvaničnog priznanja ujedno otežava napore usmjerene na rješavanje šireg spektra problema s kojima se romska zajednica suočava. Time se onemogućava precizno prikupljanje podataka o romskoj populaciji, što dodatno ograničava sposobnost donosioca politika da razumiju i efikasno adresiraju pitanja kao što su siromaštvo, nejednak pristup zdravstvenoj zaštiti, segregacija u obrazovanju i ekonomske nejednakosti.

Napori bi trebalo da budu usmjereni na olakšavanje procesa pribavljanja pravne dokumentacije za Rome, kako bi im se obezbijedio jednak pristup građanskim pravima i javnim uslugama. Podjednako su važne obrazovne i informativne kampanje usmjerene na suzbijanje stereotipa i predrasuda prema Romima. Podsticanjem razumijevanja i empatije, društva mogu započeti proces rušenja prepreka koje su vjekovima održavale marginalizaciju ove zajednice.

Kulturna apropijacija ili kulturno prisvajanje označava proces u kojem dominantna grupa ili njeni predstavnici prisvajaju stvaralačke ili umjetničke oblike, teme ili prakse druge, slabije grupe bez odgovarajućeg priznanja, čime se ta grupa eksploatiše i podvrgava dominaciji. U pravnom smislu, najrodniji koncept jeste povreda autorskih prava. Često se romska muzika, vizuelni umjetnički izrazi ili kulturne izvedbe prisvajaju od strane neromskih umjetnika ili institucija bez odgovarajućeg priznanja i/ili bez povratne koristi romskim zajednicama.

Na primjer, Vlada Španije i UNESCO proglasili su flamenko dijelom španske kulturne baštine, bez priznavanja ključnog doprinosa Roma razvoju flamenka unutar iberijskog kulturnog prostora. Slično tome, Goran Bregović je koristio brojne romske pjesme s područja bivše Jugoslavije bez odgovarajućeg navođenja njihovog izvora.

Nepostojanje reprezentacije romske zajednice i njenog identiteta u institucijama predstavlja još jednu manifestaciju anticiganizma/antiromizma koja podstiče predrasude i stereotipe prema Romima. Gotovo da ne postoje romska pozorišta, muzeji, kulturni centri i druge značajne institucije koje bi, uz državnu podršku, prenosile široj javnosti doprinos Roma razvoju umjetnosti i kulture u Evropi. Njihovo prisustvo je izuzetak, a ne pravilo. Iako mnoge evropske zemlje priznaju Rome kao nacionalnu manjinu, romski jezik se, po pravilu, ne predaje u školama, čak ni kao strani jezik. Podrška romskom jeziku, u poređenju sa drugim manjinskim jezicima, odražava percepciju o inferiornosti romske kulture u odnosu na kulturu drugih etničkih grupa, bilo većinskih ili manjinskih. Bez ovakvih institucija biće teško razbiti duboko ukorijenjene predrasude i stereotipe o Romima u evropskim društvima.

Negiranje, iskrivljavanje i pogrešno predstavljanje Holokausta nad Romima predstavlja još jedan vid antiromizma. Tokom Drugog svjetskog rata, Romi na teritorijama okupiranim od strane nacista i njihovih saveznika širom Evrope suočili su se sa nizom zločina motivisanih etničkom pripadnošću: Oduzimanjem imovine, prisilnom getoizacijom, deportacijama, internacijama u logore za prisilni rad i logore smrti, medicinskim eksperimentima, masovnim ubistvima, kao i glađu i bolešću usljed užasnih uslova života. Kao i Jevreje, nacisti i njihovi saveznici su Rome smatrali „nižom rasom“ koju treba istrijebiti. Procjenjuje se da su nacističke politike istrebljenja i njihovi saradnici dovele do smrti oko pola miliona Roma.⁷⁹ Ova iskustva Holokausta ostavila su dubok trag u kolektivnom pamćenju Roma i predstavljaju integralni dio njihovog identiteta.

Uprkos rezolucijama Evropskog parlamenta⁸⁰ i ponovljenim apelima Savjeta Evrope, samo mali broj država zvanično priznaje Holokaust nad Romima. Tragično, negiranje ili iskrivljavanje ovog događaja i dalje je prisutno, što rezultira u isključivanjem Roma iz pojedinih zvaničnih komemoracija Holokausta. Jedan od uobičajenih narativa sugerise da progon i ubijanje Roma nisu bili rasno motivisani, već pripisani navodnom „asocijalnom ponašanju“. Posebno je zabrinjavajuće što se negiranje i iskrivljavanje Holokausta Roma često poklapa sa nedostatkom podrške istraživanjima i adekvatnom dokumentovanju romskih iskustava prije, tokom i nakon rata. Primjera radi, novija istraživanja otkrivaju da su Romi u Francuskoj bili zatočeni u kampovima čak i nakon završetka rata i oslobađanja svih okupiranih teritorija od strane Saveznika.⁸¹

Dominacija u produkciji znanja predstavlja jedan od najperfidnijih oblika opresije i dominacije nad Romima. Romski identitet je, kroz istoriju, u najvećoj mjeri bio definisan od strane ne-romskih naučnika i institucija. Osnivanje prve akademske organizacije posvećene proučavanju Roma, *Gypsy Lore Society*, i znanja proizvedenog od strane naučnika učvrstili su široko rasprostranjene predrasude i stereotipe o Romima. Kako je Thomas Acton istakao, ovaj proces je omogućio prelazak sa popularnog antiromizma na „naučni antiromizam“.⁸² Pod krinkom scientizma – tvrdnji o neutralnosti, ekspertizi i objektivnosti u otkrivanju „prave istine“, romski naučnici su bili isključeni iz akademske sfere i institucija za produkciju znanja. Znanje proizvedeno izvana i diskurs dominantnih institucija smatralo se „pravom istinom“, dok je znanje koje proizvode sami Romi, uključujući i njihovo iskustveno znanje,

79 Hancock I. 1997. The roots of antigypsyism: to the Holocaust and after. In: Colijn G. J. and Littell M. S. (eds) *Confronting the Holocaust: a mandate for the 21st century*. University Press of America, Lanham, str. 19–49.

80 European Parliament, *Resolution of 15 April 2015 on International Roma Day – anti-Gypsyism in Europe and EU recognition of the memorial day of the Roma genocide during World War II* (2015/2615(RSP)), kojom se 2. avgust priznaje kao Dan sjećanja na romske žrtve holokausta.

81 Foisneau L. 2022. Do French ‘Nomads’ Have a War History? A Review of Seventy-five Years of Historiography. *Critical Romani Studies*. 4(2), str. 34–54.

82 Acton T. A. 2016. Scientific racism, popular racism and the discourse of the Gypsy Lore Society. *Ethnic and Racial Studies*. 39:7, str. 1187–1204.

bilo marginalizovano i označeno kao „aktivizam, nativizam ili NVO znanje“. Na taj način, produkcija znanja postala je oblik epistemičkog i simboličkog nasilja nad Romima.⁸³

5. Mehanizmi i karakteristike

Manifestacije antiromizma omogućene su kroz nekoliko mehanizama:

- Pasivnošću državnih organa u zaštiti prava Roma, što je često u suprotnosti sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, posebno imajući u vidu doktrinu pozitivnih obaveza;
- Nedostatkom informacija o Romima u obrazovnim kurikulumima;
- Osporavanjem jednakog pravnog tretmana Roma;
- Neznanjem o istoriji represije nad Romima;
- Nedostatkom rodne senzitivnosti i interseksijskog pristupa;
- Selektivnom primjenom zakona i politika.

Državni organi mogu imati dvostruku ulogu u očuvanju anticiganizma/antiromizma. Države mogu aktivno podsticati asimilaciju Roma kroz sprovođenje inkluzivnih politika, ili pak pasivno doprinositi antiromizmu, zanemarujući uključivanje romskih tema u obrazovanje i ne osiguravajući jednakost pred zakonom. Selektivna primjena zakona i politika predstavlja još jedan mehanizam očuvanja anticiganizma/antiromizma. Primjera radi, romska djeca se često oduzimaju porodici i smještaju u državne institucije isključivo na osnovu materijalne oskudice porodice, pod izgovorom zaštite njihovog najboljeg interesa. Međutim, kada su romska djeca segregirana u obrazovanju ili im je uskraćen pristup zdravstvenim uslugama, princip najboljeg interesa djeteta se zanemaruje.

Vrlo često države ne uzimaju u obzir dugu istoriju represije i isključenosti Roma iz različitih društvenih procesa, poput agrarnih reformi, priznanja statusa nacionalne manjine ili prava na samoorganizovanje. Odbijanjem da se efikasno bore protiv anticiganizma/antiromizma, države zapravo reprodukuju istorijske nejednakosti kojima su Romi bili izloženi vijekovima.

Šta razlikuje antiromizam od rasizma koji doživljavaju druge marginalizovane i potlačene grupe? Šta čini anticiganizam/antiromizam posebnom formom rasizma?

Antiromizam predstavlja sistemsku opresiju Roma. To znači da je društvo kao sistem prožeto antiromizmom i on je ukorijenjen u načinu njegovog funkcionisanja. Antiromizam je prisutan u različitim sferama društva - obrazovanju, zdravstvu, pravosudnom sistemu, zapošljavanju, stanovanju i drugim oblastima. On kontinuirano proizvodi nejednake ishode i mogućnosti za Rome u društvu, dovodeći ih u nepovoljniji položaj i istovremeno privilegujući druge.

83 Cortés Gómez I. 2020. Antigypsyism as Symbolic and Epistemic Violence in Informative Journalism in Spain, 2010–2018. *Critical Romani Studies*. 3 (1), str. 4–25.

Anticiganizam/antiromizam ima snažnu rodnu dimenziju. Presjek roda i rasizma igra značajnu ulogu u stvaranju nejednakosti između Roma i ostatka društva. Romkinje i pripadnici/ce romske LGBTIQ zajednice suočavaju se sa dodatnim poteškoćama u poređenju sa muškarcima Romima i/ili ostatkom društva. Kada se uzme u obzir rod, Romkinje, djevojčice i LGBTIQ osobe doživljavaju višestruke oblike diskriminacije u različitim oblastima, uključujući zdravstvo, zapošljavanje, obrazovanje i političko učešće. To je vidljivo kroz njihovu nedovoljnu zastupljenost u ovim oblastima, ali i kroz nedostatak njihovih glasova u prijavljenim slučajevima diskriminacije i/ili u procesima kreiranja politika.

Nedostatak intersekcionalnog pristupa u osjetljivim slučajevima, poput trgovine ljudima, prosjačenja ili porodičnog nasilja, utišava njihove glasove i doprinosi kulturalizaciji rasizma, pri čemu se određene pojave označavaju kao navodne romske kulturne prakse. Činjenica da ove ranjive grupe unutar romskih zajednica ne uživaju jednaku zaštitu dodatno pojačava opresiju kojoj su izložene u svakodnevnom životu. Seksualizacija romskih tijela, naročito tijela Romkinja, djevojčica i LGBTIQ osoba, doprinosi njihovoj eksploataciji i predstavlja sastavni dio antigipizma.

Istorijski gledano, država, posebno nacionalna država, igrala je ključnu ulogu u proizvodnji i reprodukciji antiromizma. Prema Aidanu McGarryju, u procesu oblikovanja nacionalnih granica i političkog autoriteta, konceptualizacija teritorije i suvereniteta dovela je do marginalizacije romskih zajednica. Ove zajednice nijesu smatrane integralnim dijelom nacionalnog identiteta zbog svoje percipirane nomadske prirode, te su bile podvrgnute isključenju, a ne uključivanju. Kroz procese egzotizacije i esencijalizacije, Romi su potisnuti u domen „različitosti“ tokom formiranja solidarnosti i inkluzije unutar dominantnih društava.⁸⁴ Kroz obrazovne sisteme, vojsku i organe reda, nacionalne države su razvijale i reproducirale specifične narative o Romima, zasnovane na stereotipima i predrasudama, koji su učvrstili isključujuće prakse, norme i vrijednosti.

Nekažnjivost počinitelja je još jedna od karakteristika antiromizma. Neuspjeh države da zaštiti prava Roma ravnopravno sa ostalim građanima ohrabrio je one koji su kršili njihova ljudska prava i poslao društvu poruku da se takve prakse ne sankcionišu. Lista slučajeva pred Evropskim sudom za ljudska prava, u kojima su službenici državnih organa ili nedržavni akteri prekršili prava Roma, a države nijesu uspjele da sprovedu adekvatnu istragu niti kazne počinioca, oslikava samo dio slike o ovoj nekažnjivosti.

Antiromizam se manje odnosi na prakse koje pogađaju pojedince, a više na one koje pogađaju Rome kao kolektiv, odnosno kao zajednicu. Na primjer, odbijanje ulaska pojedincu u restoran jer se vjeruje da je Rom, predstavlja neprihvatljivu praksu u demokratskom društvu i povredu principa jednakog tretmana tog pojedinca. Međutim, antiromizam se prvenstveno odnosi na prakse koje stavljaju u nepovoljan položaj sve Rome kao grupu, poput segregacije u školama, rasnog profilisanja od strane organa reda, policijskih racija, odsustva institucija za predstavljanje romskog identiteta, ekološkog rasizma i institucionalne diskriminacije uopšte.

Antiromizam se tiče odnosa moći u društvu. Kao oblik rasizma, vjerovanje u superiornost nad Romima zbog navodnih fizičkih razlika uvijek je praćeno odnosima moći. Antiromizam stvara i reprodukuje strukture dominacije, jer moć jača predrasude i stereotipe prema Romima. U ovom kontekstu, moć predstavlja autoritet koji je dodijeljen kroz društvene strukture i konvencije, često podržan prinudom, kao i sposobnost korišćenja komunikacionih kanala i resursa za nametanje određenih ciljeva. Zbog toga, analiza položaja Roma bez uzimanja u obzir odnosa moći u datoj zajednici propušta važne

84 McGarry A. 2017. *Romaphobia: the last acceptable form of racism*. London: Zed Books.

dimenzije kada je riječ o okolnostima u kojima se nalaze Romi, izvorima nejednakosti između Roma i ne-Roma i stoga ima ograničenu vrijednost.

Često se antiromizam prikazuje kao „romski problem“. Mora se jasno reći da antiromizam predstavlja problem cijelog društva, jer je rasizam prema Romima izraz načina mišljenja i djelovanja većine i ukorijenjen je u institucijama, utičući na samu strukturu društva. Antiromizam je moralni i etički problem koji kriši principe pravde, jednakosti i ljudskih prava u društvu. On negira inherentnu vrijednost i dostojanstvo svakog čovjeka, bez obzira na rasnu, etničku, kulturnu, vjersku ili jezičku pripadnost, narušavajući dostojanstvo, prava i dobrobit svih ljudi. Antiromizam stvara društvene podjele i konflikte koji narušavaju društvenu koheziju, povjerenje i saradnju među različitim grupama i pojedincima, utičući na stabilnost demokratskih institucija. On ometa ekonomski razvoj i inovacije u društvu isključivanjem ili marginalizacijom talentovanih i raznovrsnih ljudi koji bi mogli doprinijeti njegovom napretku i prosperitetu. Antiromizam narušava psihološko i fizičko blagostanje kako žrtava i počinilaca, tako i svjedoka ovog tipa rasizma u različitim njegovim manifestacijama. On podstiče mržnju, nasilje, ekstremizam i terorizam koji ugrožavaju mir i sigurnost društva i svijeta u cjelini. U tom smislu, antiromizam predstavlja izazov za cijelo društvo i zahtijeva kolektivnu akciju i odgovornost svih članova društva kako bi se iskorijenio.

Antiromizam je dinamičan fenomen. Dok su neki dugotrajni stereotipi i predrasude prema Romima opstali kroz vrijeme, antiromizam se prilagođava i dobija nove oblike i manifestacije pod uticajem napretka u oblastima poput ekonomije, društva, nauke i kulture. Na primjer, razvoj komunikacionih tehnologija, kao što je internet, omogućio je nove platforme za sadržaj koji je po svojoj prirodi antiromistički. U različitim dijelovima Evrope, društvene mreže su prepune govora mržnje prema Romima, dok neki nivoi vlasti nenamjerno doprinose širenju i opstajanju antiromizma zbog nerazumijevanja problema, efektivno ga omogućavajući.

Pored toga, antiromizam se može manifestovati različito u različitim geografskim regionima. U okviru određenog nacionalnog i kulturnog konteksta, izrazi i termini korišćeni za stigmatizaciju Roma u javnom prostoru mogu imati specifična značenja. Stoga postoji potreba za sveobuhvatnom definicijom antiromizma koja je primjenjiva u raznovrsnim geografskim i istorijskim kontekstima, i koja omogućava razumijevanje rasizma kao oblika opresije, uz prepoznavanje specifičnosti Roma.

Istraživači koji proučavaju antiromizam moraju uzeti u obzir heterogenost same romske zajednice. Suštinski, usvajanje intersekcionalnog pristupa je ključno. Ovaj pristup omogućava istraživačima da sagledaju različite oblike opresije i dominacije kojima su Romi izloženi, uz priznanje da određene grupe unutar romske zajednice, poput romskih žena i pripadnika/ca LGBTIQ zajednice, mogu biti suočene sa dodatnim i specifičnim oblicima opresije.

Jedno od predloženih rješenja za adresiranje raznolikosti iskustava Roma u Evropi jeste *koncept kontekstualizacije*. Kontekstualizacija postavlja značajno pitanje: može li se kreirati kohezivna naracija o istoriji Roma u Evropi bez uzimanja u obzir nijansi lokalnih i regionalnih istorija? Ovo je izazov s kojim se buduća istraživanja moraju suočiti. Međutim, jasno je da kontekstualizacija pruža brojne prednosti. Takav pristup omogućava dublje razumijevanje jedinstvenih istorija romskih zajednica u različitim regionima, različitih uticaja nacionalizama u specifičnim kulturnim okruženjima, i raznovrsnih pogleda na pojedine istorijske događaje, poput ropstva, politika asimilacije u Habsburškom carstvu, ili Velikog zadržavanja u Španiji.

Dodatno, kontekstualizacija bi omogućila uzimanje u obzir niza jezika kojima govore romske zajednice širom Evrope, te prilagođavanje terminologije specifičnom kulturnom kontekstu u kojem se koristi.

Antiomizam se u pravno polje prevodi kroz svoje manifestacije, uglavnom povezane sa diskriminacijom. Ipak, pravni okvir za borbu protiv diskriminacije ima svoje slabosti. Najefikasniji način za povećanje učinkovitosti ovog pravnog okvira vjerovatno je kombinacija krivičnih, građanskih i upravnih sankcija koje imaju preventivni efekat i pružaju žrtvama trenutnu naknadu štete i pravnu zaštitu. Ipak, ostaje niz izazova u vezi sa sposobnošću istorijski marginalizovanih grupa da koriste pravna sredstva za ostvarivanje društvene pravde.

Očigledno je da društvena pravda neće biti postignuta isključivo korišćenjem pravnih instrumenata u borbi protiv antiromizma u Evropi. Nedavno su istraživači predložili dodatni put za suzbijanje antiromizma u Evropi: Korišćenje vanpravnih mehanizama ili ono što se obično naziva tranziciona pravda.⁸⁵ Temelj etičkog zahtjeva Roma za ostvarivanje društvene pravde u vezi sa njihovom istorijskom represijom u Evropi, zasniva se na tri osnovna prava: pravo da se zna, pravo na istinu i pravo na pravdu.

Ovi autori smatraju da alati tranzicione pravde mogu predstavljati dodatne puteve pored tradicionalnih sudova u ostvarivanju pravde i da mogu imati nekoliko potencijalnih prednosti:

1. Zahtjev za pravdom je **kolektivan**.
2. Reparacije su **kolektivne** i ne isključuju individualnu nadoknadu za žrtve kršenja ljudskih prava.
3. Priznavanje prošlih patnji postaje **zavisno od arhiva, svjedočenja i istorijskih dokumenata**, a ne od pravno-tehničkih prepreka.
4. Odgovarajući načini primjerenog odnosa prema **neidentifikovanim žrtvama**: priznanje, memorijalizacija, sjećanje, komemoracija, javno obrazovanje i afirmativne mjere, pri čemu su ovo najčešće korišćeni alati.⁸⁶

85 Rostas I., Vosyliūtė L., Kalotay M. 2022. *Transitional Justice for Roma in Europe*, Brussels: Center for European Policy Studies, available at: antigypsyism.eu

86 Rostas I., Vosyliūtė L., Kalotay M. 2022. *Transitional Justice for Roma in Europe*. Brussels: Center for European Policy Studies, available at: antigypsyism.eu, str. 28.

Bibliografija

I Knjige

Балтиќ, А., Деспотовиќ, М. 1976. Основи радног права Југославије, Савремена Администрација, Београд.

Јовановска-Брезоска, Е. 2011. Еднаквоста како основно право – со посебен осврт на практиката на Европскиот суд за човекови права во однос на заштитата од дискриминација. Скопје.

Јовевски, Л., Трајанов, С. 2014. Прирачник за заштита на малолетници на работно место - меѓународно законодавство, домашно законодавство и подзаконски акти. Стоби Трејд Кочани, Скопје.

Кадриу, Б. 2010. Старосната дискриминација во меѓународното право за правата на човекот. Правен факултет Јустинијан I, Скопје.

Кадриу, Б. 2007. Начелото на не-дискриминација во меѓународното право. Тетово.

Котевска, Б. 2013. Видич за основи за дискриминација. Мисијата на ОБСЕ во Скопје и Комисија за заштита од дискриминација.

Михајлова, Е., Бачовска, Ј., Шекерџиев, Т. 2013. Слобода на изразување и говор на омраза. ОБСЕ, Скопје.

Пешиќ, Р. 1966. Радно право. Научна књига, Београд.

Поповиќ, Т. 1980. Радно право. Београд.

Попоска, Ж., Кадриу, Б., Димова, Л., Велковска, Б., Бошкова, Н. 2023. Коментар на Законот за спречување и заштита од дискриминација, Мисија на ОБСЕ во Скопје. Скопје.

Попоска, Ж., Чаловска-Димовска, Н. 2023. Анализа за интерсекциски родов пристап, Сојуз-Национален совет за родова рамноправност, Скопје.

- Попоска, Ж., Амдију, Н. 2023. Водич за преминување на товарот на докажување на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, Мисија на ОБСЕ во Скопје, Скопје.
- Попоска, Ж. 2015. Дискриминација врз основ на хендикеп во меѓународното право за правата на човекот. Македонски центар за меѓународна соработка, Скопје.
- Попоска Ж., Михајлоски З., Георгиевски А. 2013. Водич за улогата на Комисијата за заштита од дискриминација во судска постапка и преминување на товарот на докажување. Академија за судии и јавни обвинители, ОБСЕ, Скопје.
- Попоска, Ж., Шаврески, З., Амдију, Н. 2014. Водич за соодветно приспособување. Мисијата на ОБСЕ во Скопје и Комисија за заштита од дискриминација.
- Пресуди во врска со дискриминација од судската пракса на Европскиот суд за човекови права и Судот на правдата на Европска унија. 2015. Мисијата на ОБСЕ во Скопје, Комисија за заштита од дискриминација и Академија за судии и јавни обвинители, Скопје.
- Пресуди во врска со дискриминација од судската пракса на Европскиот суд за човекови права и Судот на правдата на Европска унија. 2013. Мисијата на ОБСЕ во Скопје, Комисија за заштита од дискриминација и Академија за судии и јавни обвинители, Скопје.
- Пресуди и одлуки во врска со говорот на омраза од судската пракса на Европскиот суд за Човекови права. 2012. ОБСЕ, Скопје.
- Старова, Г. 2009. Трудово право. Просветно дело, Скопје.
- Стојкова, Ж. 2005. Од идеја до реалност: Сеопфатна и интегрална меѓународна конвенција за заштита и унапредување на правата и достоинството на лицата со хендикеп. Јустиција, Скопје.
- Стојкова, Ж. 2004. Меѓународни норми и стандарди за лицата со хендикеп: компаративна анализа. Јустицијана, Скопје.
- Супиот, А. 2010. Трудово право. Арс Ламина, Скопје.
- Фаркаш, Л., Петровски, С. 2012. Прирачник за обука на судии за антидискриминациското законодавство. Мисијата на ОБСЕ во Скопје. Скопје.
- Фрчкоски, Љ.Д. 2005. Меѓународно право за правата на човекот. Магор, Скопје.
- Чаловска, Н. 2014. Тестирање ситуација, Метод на докажување на дискриминација. Мисијата на ОБСЕ во Скопје, Фондација отворено општество, Хелсиншки комитет за човекови права, Скопје.
- Allport, G.W. 1954. The Nature of Prejudice, Cambridge, MA: Addison-Wesley. Aristotle, Ethica Nicomachea, V.3

- Vukčević I., Marković M., 2016. „Zaštita od diskriminacije u praksi crnogorskog pravosuđa“, Institut za pravne studije/Centar za demokratiju i ljudska prava Podgorica.
- Chawla, M. 2007. From Red to Gray: The “Third Transition” of Aging Populations in Eastern Europe and Former Soviet Union. World bank, Washington DC.
- Craig, P., De Burca, G. 1998. EU Law: Text, Cases and Materials, (2nd edition).
- EU Agency for Fundamental Rights, European Court of Human Rights. 2011. Handbook on European Non-discrimination Law. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Euler, H.P. 1973. Industrial Conflict and Performance Restriction in the Industrial Firm. Disseldorf.
- Festinger, L.A. 195. Theory of Cognitive Dissonance. Stanford. Fredman, S. 2002. Discrimination Law, Oxford University Press.
- Leymann, H. 1993. Mobbing: Psychoterror in the Workplace and How One can Resist. Hamburg.
- Rammsayer, T., Schmiga, K. 2003. Mobbing and Personality: Differences in Basic Personality Dimensions between Mobbing-Targets and Non-Targets.
- Sargeant, M. 2006. Age Discrimination in Employment, Gower Publishing Limited.
- Schiek, D., Waddington, L., Bell, M. (eds.). 2007. Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law. Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.
- Tridimas, T. 2000. The General Principles of EU Law, Oxford University Press.

II Naučni članci

- Јовевски, Л. 2014. Правник – стручно списание, бр. 270. Скопје.
- Попоска, Ж., Димова, Л., Велковска, Б., Георгиевски, А., Коцевска, Л. 2014. Практикум на Законот за спречување и заштита од дискриминација. Мисијата на ОБСЕ во Скопје и Академија за судии и јавни обвинители.
- Попоска, Ж. 2015. Стереотипите и предрасудите како причина за дискриминациските практики – осврт на судската практика на Европскиот суд за човекови права. 16 Ноември – Меѓународен ден на толеранцијата – избрани текстови. Мисијата на ОБСЕ во Скопје и МАНУ. Скопје.
- Чаловска, Н., Чубриќ, С. 2016. Користење на actio popularis во случаи на дискриминација. Мисијата на ОБСЕ во Скопје и Хелсиншки комитет за човекови права, Скопје.

- Arnardóttir, O.M. 2009. A Future of Multidimensional Disadvantage Equality?, in Quinn, G., Arnardóttir, O.M. The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspective, Boston – Leiden.
- Bayefsky, A.F. 1990. The Principle of Equality or Non-Discrimination in International Law. 11 Human Rights Law Journal 1.
- Baron, O. 2006. Preventing bullying at work-the development of a proactive enforcement approach by an Australian occupational health and safety regulator. The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace - The Way Forward. Dublin.
- Beale, D. 2006. Workplace Bullying and the Mobilisation of Collective Response. The Fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace - The Way Forward. Dublin.
- Bell, M. 2009. Advancing EU Anti-Discrimination Law: the European Commission's Proposal for a New Directive. The Equal Rights Review, Vol.3.
- Bell, M. 2007. Direct Discrimination, in Schiek, D., Waddington, L., Bell, M. (eds), Cases, materials and text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law, Oxford, Hart Publishing.
- Bell, M., Waddington, L. 2003. Reflecting on Inequalities in European Equality Law. 28 European Law Review.
- Bertelsmann, K. 2005. Who's afraid of the European Court of Justice? A Guide to the Preliminary Ruling Procedure for national courts. The European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field, European Anti-Discrimination Law Review No.2.
- Björgvinsson, D. 2009. The Protection of the Rights of Persons with Disabilities in the Case Law of the European Court of Human Rights, in Quinn, G., Arnardóttir, O.M. The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspective. Boston – Leiden.
- European Network of Legal Experts on the Non-Discrimination Field. 2009. European Anti- Discrimination Law Review vol. 8.
- Franco, S. 2006. Psychological Violence at Work: Causes and Perspectives. The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace - The Way Forward. Dublin.
- Fredman, S. 2008. Making a difference: the promise and perils of positive duties in the equality field. European Anti-Discrimination Law Review No.6/7.
- Fredman, S. 2005. Double Trouble: Multiple Discrimination and EU Law. European Anti- Discrimination Law Review Issue No.2.

- Garvey, S. 2006. Workplace Bullying: Should work come with a health warning?. The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace - The Way Forward. Dublin.
- Hannett, S. 2003. Equality at the Intersections: The Legislative and Judicial Failure to Tackle Multiple Discrimination. 23 OJLS 68.
- Hodgins, M. 2006. Anti-Bullying policy in the public sector-challenges and opportunities. The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace - The Way Forward. Dublin.
- Houtzager, D. 2006. Changing Perspectives: Shifting the Burden of Proof in Racial Equality Cases, European Network Against Racism (ENAR), Brussels.
- Karlan, P.S., Rutherglen, G. 1996. Disabilities, Discrimination and Reasonable accommodation. Duke Law Journal, Volume 46, Number 1.
- Kreitlow, Ch. 2006. Moral Harassment at Work from the Ethical Point of View: Now Victims point to the Way Forward. The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace - The Way Forward. Dublin.
- Lavranos, N. 2010. Revising Art.307 EC, in Fontanelli, F., Martinico, G., Carrozza P. (eds), Shaping Rule of Law through Dialogue. Groningen.
- Lubarda, B.A. 2008. Mobing/Bullying/na radu, Pravni kapacitet Srbije za Evropske integracije. Zbornik radova, knjiga III, Beograd.
- Lucas, E. 2004. Adjusting to disability rules. Professional Manager Magazine, Vol. 13, Is. 5.
- Loucaides, L.G. 2007. The Prohibition of Discrimination under Protocol 12 of the European Convention on Human Rights. The European Convention on Human Rights, Collected Essays. Martinus Nijhoff Publishers.
- McColgan, A. 2005. Discrimination Law: Text, Cases and Materials. Oxford: Hart.
- O'Connell, R. 2009. Cinderella Comes to the Ball: Article 14 and the right to non-discrimination in the ECHR. 29(2) Legal Studies: The Journal of the Society of Legal Scholars.
- ODIHR. 2009. Hate Crime Laws: A Practical Guide. Warsaw, Poland.
- Seydl, Ch. 2006. Workplace mobbing/bullying: A deviant conflict redirection. The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace - The Way Forward. Dublin.
- Skidmore, A.T. 2001. EC Framework Employment Directive on Equal Treatment in Employment: Towards a Comprehensive Community Anti-discrimination Policy?. International Law Journal 131.

- Smith, M. 2006. The present defects of Irish law regarding workplace bullying and possible solutions. The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace - The Way Forward. Dublin.
- Tobler, C. 2005. Indirect Discrimination. A Case Study into the development of the legal concept of indirect discrimination under EC Law, Antwerp-Oxford.
- Waddington, L. 2007. Case C-13/05 Chacón Navas vs Eurest Colectividades SA, judgement of the Grand Chamber of 11 July 2006. Common Market Law Review, Kluwer Law International.
- Waddington, L., Lawson, A. 2009. Disability and non-discrimination law in the European Union, An analysis of disability discrimination law within and beyond the employment field. European Commission, Directorate-General for Employment, Social affairs and Equal Opportunities, Unit G.2, Brussels.
- Westhues, K. 2006. Conflicting Approaches to the Study of Workplace and Mobbing. The fifth International Conference on Bullying and Harassment in the Workplace - The Way Forward. Dublin.
- Wohnlich, L. 2010. De la féminisation à la « maternalisation » de la lutte contre la pauvreté: réflexions autour des Conditional Cash Transfers à partir d'une étude de cas à Fortaleza.

III Izvještaji

- ОБСЕ ОДИХР. 2014. Разбирање на Криминал од омраза.
- ООН. 2007. Од исклученост до еднаквост: остварување на правата на лицата со хендикеп. Женева.
- COE. 2018. Equal access to quality education for Roma, including the fight against school segregation.
- ECRI, Fighting racism, intolerance and discrimination against Roma, ECRI General Policy Recommendation Nos. 3 & 13: Key Topics. Council of Europe, Strasbourg.
- ECRI, Annual Report on ECRI's Activities. 2017. CRI(2017)35, Council of Europe, Strasbourg.
- European Court of Human Rights. 2022. Guide on Article 14 of the European Convention on Human Rights and on Article 1 of Protocol No. 12 to the Convention, Prohibition of discrimination.
- European Policy Evaluation Consortium. 2008. Study on Discrimination on Grounds of Religion and Belief, Age, Disability and Sexual Orientation Outside of Employment. Brussels.
- European Roma Rights Centre (ERRC). 2020. Stigmata: Segregated Schooling of Roma in Slovakia.

- European Roma Rights Centre (ERRC), EU-MIDIS II: Roma Survey - Data in Focus: Housing.
- EU Agency for Fundamental Rights: Roma in 10 European Countries, доступно на <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/roma-survey-findings>
- ILO 2009. Microinsurance Innovation Facility, Protecting the working poor. Annual Report 2009. International Labour Office. Geneva.
- ILO Governing Body. 2007. Employment and social protection in the new demographic context, GB,298/2. Geneva.
- ILO Gender Equality campaign highlights need for rights, jobs and social security for older women and men.
- ISSA. 2010. China's multidimensional social security approach. ILO, Geneva.
- ILO 2017. Global Estimates of Modern Slavery; доступно на: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_575479/lang-en/index.htm
- ISSA. 2010. The emergence of new economic powers: What values for social security policies?. ILO, Geneva.
- ISSA. 2010. Prevention strategies to become "central" for social security. ILO, Geneva.
- Kotevska, B. 2015. Report on measures to combat discrimination, Country report for Macedonia (FYR) for 2014. The European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field.
- McColgan, A., Niessen, J., Palmer, F. 2006. Comparative Analysis on National Measures to Combat Discrimination outside Employment and Occupation: Mapping Study on Existing National Legislative Measures and their impact in Tackling Discrimination outside the field of Employment and Occupation on the Ground of Sex, Religion or Belief, Disability, Age and Sexual Orientation VT/2005/062. Brussels.
- Open Society Foundations. 2018. Breaking the Cycle: Roma and the Labour Market in Central and Eastern Europe.
- Pierce, M. 2003. Minority Ethnic People with Disabilities in Northern Ireland. Equality Authority, Dublin.
- Quinn, G., Waddington L. (directors of research). 2010. Study on challenges and good practices in the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities VC/2008/1214. European Foundation Centre, Brussels (study for the European Commission Employment, Social Affairs and Equal Opportunities DG Unit G3: Integration of people with disabilities).
- Secretariat of the ESC. 2006. The right to education under the European Social Charter. Special Eurobarometer 317. 2009. Discrimination in the EU in 2009. Wave 71.2. – TNS Opinion & Social.

The European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field.
2010. Developing Anti-Discrimination Law in Europe.

United Nations. 2007. World Population Ageing DESA, Population Division, xxvi.

United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution. 2008. Urbanization,
Internal Migration and Development. UN, DESA Population division.

United Nations Development Programme (UNDP), Social Exclusion of
Roma in Serbia - Country Analysis. World Health Organization (WHO),
2017. Maternal Mortality Ratio in Europe: Estimates for 2017.

IV Sudska praksa

Anti-discrimination Agency, Opinion no. 1997-65, from 10 June 1997.

Basic Court of Brussels, No. 05/1289/A ref. T. No. 1264/05, 25 June 2005.

Belgium Court of Arbitration, Judgement no.157/2004, from 6 October 2004.

Boutheiller v. Ministère de l'éducation, Rouen Administrative Court,
Judgment No.0500526- 3, from 24 June 2008.

CEDAW, S.B. and M.B. v. Republic of North Macedonia, Communication No. 143/2019,
CEDAW/C/77/D/143/2019, Views adopted on 7 December 2020.

CJEU, Abrahamsson and Leif Anderson v. Elisabeth Fogelqvist,
Case C-407/98, [2000] ECR I-5539, 6 July 2000.

CJEU, Asociația ACCEPT v Consiliul Național pentru Combaterea
Discriminării, Case C-81/12, 25 April 2013.

CJEU, Barber, Case C-262/88, [1990], ECR I-1889, 17 May 1990.

CJEU, Belov v CHEZ Elektro Bulgaria AG, C-394/11, [2013] 2 CMLR 29.

CJEU, Bilka-Kaufhaus GmbH v. Weber Von Hartz, Case 170/84 [1986], ECR 1607, 13 May 1986.

CJEU, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding
v Firma Feryn NV, Case C-54/07, 10 July 2008.

CJEU, CHEZ Razpredelenie Bulgaria AD v. Komisia za zashtita
ot diskriminatsia, Case C 83/14, 16 July 2015.

CJEU, Commission v. Germany, case C-61/94, [1996] ECR I-3989, 3 September 2008.

CJEU, Handels- og Kontor funktionærernes Forbund i Danmark v Dansk Arbejdsgiver forening (acting on behalf of Danfoss), C-109/88, [1989] ECR I-3199.

CJEU, Defrenne vs. Belgian state (No. 1), [1971] ECR 445. CJEU, Defrenne v. Sabena (No. 2), [1976] ECR 455.

CJEU, Defrenne vs. Sabena (No. 3) [1978] ECR 1365.

CJEU, Dekker v. Stichting Vormingscentrum voor Jong Valwassenen (VJVCentrum) Plus, Case C-177/88, [1990] ECR I-3941, 8 November 1990.

CJEU, Gillespie and Others v. Norten Haelth and social Services Boards, C-342/93, [1996] ECR I-475.

CJEU, Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, Case 11/70, (1970), ECR 1125.

CJEU, Hilde Schönheit v. Stadt Frankfurt am Main and Silvia Becker v. Land Hessen, Joined case, C-4/02 and C-5/02, Judgment of 23 October 2003.

CJEU, HK Danmark, acting on behalf of Jette Ring v Dansk almennyttigt Boligselskab (C-335/11) and HK Danmark, acting on behalf of Lone Skouboe Werge v Dansk Arbejdsgiverforening acting on behalf of Pro Display A/S (C-337/11), 11 April 2013.

CJEU, Kalanke v. Freie Hansestadt Bremen, Case C-450/93, [1995] ECR I-3051, 17 October 1995.

CJEU, Kohl v. Union des Caisses de Maladie, Case C-158/96, [1998] ECR I-1931, 28 April 1998.

CJEU, Mahlburg v. Land Mecklenburg-Vorpommern, Case C-207/98, Judgment of 3 February 2000.

CJEU, Marschall v. Land Nordrhein-Westfalen, Case C-409/95, [1997] ECR I-6363, 11 November 1997.

CJEU, Marshall No.2 case, Case C-271/91.

CJEU, Maruko v. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen, C-267/06, ECR I-1757, 1 April 2008.

CJEU, Müller Fauré v. Onderlinge Waarborgmaatschappij, Case C-385/99, [2003] ECR I-4509, 13 May 2003.

CJEU, Palacios de la Villa v. Cortefiel Servicios SA, Case C-411/05, [2006], from 16 October 2006. CJEU, Peerbooms v. Stichting CZ Groep Zorgverzekeringen, Case C-157/99, [2001] ECR I-5473, 12 July 2001..

CJEU, S.Coleman v Attridge Law, Steve Law, Case C-303/06, OJ C 224, 17 июля 2008 година.

CJEU, Regina v. Secretary of State for Employment, ex parte Seymour-Smith and Perez, C-167/97, Judgment of 9 February 1999.

CJEU, Sonia Chacón Navas v. Eurest Colectividades SA , Case C-13/05, [2006] ECR I-6467, од 11 July 2006. CJEU, Susanna Brunnhofer v. Bank der österreichischen Postsparkasse AG, Case C-381/99, [2001] ECR I-4961, 26 June 2001.

CJEU, Webb v. EMO Air Cargo (UK) Ltd, Case C-32/93, [1994] ECR I-3567, 14 July 1994.

CRPD, F v. Austria, Communication No. 21/2014, CRPD/C/14/D/21/2014, Views adopted on 21 September 2015.

CRPD, Gemma Beasley v. Australia, Communication No. 11/2013, CRPD/C/15/D/11/2013, Views adopted on 25 May 2016.

CRPD, H.M v. Sweden, Communication No. 3/2011, CRPD/C/7/D/3/2011, Views adopted on 21 May 2012.

CRPD, Michael Lockrey case (Michael Lockrey v. Australia, Communication No. 13/2013, CRPD/C/15/D/13/2013, Views adopted on 30 May 2016.

ECtHR, Abdu v. Bulgaria, Application No. 26827/08, 11 March 2014.

ECtHR, Adzhigitova and Others v. Russia, Application Nos. 40165/07 and 2593/08, 22 June 2022.

ECtHR, Aksu v. Turkey, Application Nos. 4149/04 and 41029/04, 15 March 2012.
ECtHR, Alajos Kiss v. Hungary, Application No. 38832/06, 20 May 2010.

ECtHR, Andrle v. the Czech Republic, Application no. 6268/08, 17 February 2011.
ECtHR, Angelova and Iliev v. Bulgaria, Application No. 55523/00, 26 July 2007.
ECtHR, Anguelova v. Bulgaria, Application No. 38361/97, ECHR 2002-IV.

ECtHR, Bączkowski and Others v. Poland, Application No. 1543/06, 3 May 2007.

ECtHR, Begheluri and Others v. Georgia, Application No. 28490/02, 7 October 2014.

ECtHR, Biao v. Denmark [GC], Application no. 38590/10, 24 May 2016.

ECtHR, Botta v. Italy, Application No. 21439/93, 24 February 1998, 26 EHRR 241.

ECtHR, B.S. v. Spain, Application No. 47159/08, 24 July 2012.

ECtHR, Budinova and Chaprazov v. Bulgaria, Application No. 12567/13, 16 February 2021.

ECtHR, Burden and Burden v. United Kingdom, Application No. 13378/05, 44 EHRR 51, 28 April 2008.

ECtHR, Cakir v. Belgium, Application No. 44256/06, Judgement of 10 March 2009.
ECtHR, Çam v. Turkey, Application No. 51500/08, Judgement of 23 July 2016.

ECtHR, Carson and Others v. the United Kingdom, [GC], Application No. 42184/05, Judgment of 16 March 2010.

ECtHR, Carvalho Pinto de Sousa Morais v. Portugal, Application No. 17484/15, Judgment of 25 July 2017.

ECtHR, Case relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium v. Belgium, Application No.1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, 23 July 1968.

ECtHR, Case of 97 members of the Gldani Congregation of Jehovah's Witnesses and 4 Others v. Georgia, Application No. 71156/01, 3 May 2007.

ECtHR, Cînța v. Romania, Application No. 3891/19, 18 February 2020.

ECtHR, Clift v. the United Kingdom, Application No. 7205/07, Judgment of 13 July 2010.

ECtHR, Denisov v. Ukraine [GC], Application No.76639/11, 25 September 2018.

ECtHR, D.H. and Others v. Czech Republic, Application No.57325/00, Grand Chamber Judgement, 13 November 2007.

ECtHR, East African Asian v. the United Kingdom, Application nos. 4403/70-4419/70, 4422/70, 4423/70, 4434/70, 4443/70, 4476/70, 4478/70, 4486/70, 4501/70 and 4526/70-4530/70 (joined), Report of the Commission adopted on 14 December 1973.

ECtHR, E.B. v. France [GC], Application No. 43546/02, 22 January 2008.

ECtHR, Elmazova and Others v. North Macedonia, Application Nos. 11811/20 and 13550/20, Judgement of 13 December 2022.

ECtHR, Enver Şahin v. Turkey, Application No. 23065/12, 30 January 2018.
ECtHR, Eremia v. Moldova, Application No. 3564/11, 28 May 2013.

ECtHR, Eweida and Others v. the United Kingdom, Application Nos. 48420/10 and 3 others, ECHR 2013.

ECtHR, Fabris v. France [GC], Application No. 16574/08, ECHR 2013.

ECtHR, Féret v. Belgium, Application No. 15615/07, 16 July 2009.

ECtHR, G.L. v. Italy, Application No. 59751/15, 10 September 2020.

ECtHR, Glor v. Switzerland, Application No.13444/04, 30 April 2009.

ECtHR, Guberina v. Croatia, Application no. 23682/13, 22 March 2016.

ECtHR, Halime Kılıç v. Turkey, Application No. 63034/11, 28 June 2016.

ECtHR, Hoffmann v. Austria, Application No. 12875/87, 23 June 1993.

ECtHR, Horvath and Kiss v. Hungary, Application No. 11146/11, 29 January 2013.
 ECtHR, Hugh Jordan v. the United Kingdom, Application no. 24746/94, 4 May 2001. ECtHR, I.B. v. Greece, Application No. 552/10, 3 October 2013.

ECtHR, I.G and Others v. Slovakia, Application No. 15966/04, 13 November 2012.

ECtHR, Identoba and Others v. Georgia, Application No. 73235/12, 12 May 2015.

ECtHR, Jersild v. Denmark, Application No. 15890/89, 23 September 1994.

ECtHR, Khamtokhu and Aksenchik v. Russia [GC], Application Nos. 60367/08 and 961/11, 24 January 2017.

ECtHR, Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark, Application. Nos. 5095/71, 5920/71, 5929/72, Judgment of 7 December 1976.

ECtHR, Kiyutin v. Russia, Application No. 2700/10, 10 March 2011.

ECtHR, Konstantin Markin v. Russia [GC], Application No. 30078/06, 22 March 2012.

ECtHR, Le Pen v. France (dec.), Application No. 18788/09, 20 April 2010,

ECtHR, Lingurar v. Romania, Application No. 48474/14, 16 April 2019.

ECtHR, Luczak v. Poland, Application No. 77782/01, Judgment of 27 March 2007.

ECtHR, Makuchyan and Minasyan v. Azerbaijan and Hungary, Application No.17247/13, 26 May 2020.

ECtHR, Malone v. United Kingdom, Application No.25290/94, Admissibility Decision, 28 February 1996.

ECtHR, Mamatas and Others v. Greece, Application Nos. 63066/14 and 2 others, 21 July 2016.

ECtHR, Marzari v. Italy, Decision, Application No.36448/97, 4 May 1999. ECtHR, M.C. and A.C. v. Romania, Application No. 12060/12, 12 April 2016.

ECtHR, Memedova and Others v. North Macedonia, Application Nos. 42429/16, 8934/18, and 9886/18, 24 October 2023.

ECtHR, Milanović v. Serbia, Application No.44614/07, 14 December 2010.
 ECtHR, Mizzi v. Malta, Application no. 26111/02, 12 April 2006.

ECtHR, Moldovan and Others v Romania (no.2), Application Nos. 41138/98 and 64320/01, 12 July 2005.

ECtHR, Moraru and Marin v. Romania, Application Nos.
53282/18 and 31428/20, 20 December 2022.

ECtHR, Nachova and Others v. Bulgaria, Application No.43577/98 and 43577/98, 6 July 2005.

ECtHR, N.B. v. Slovakia, Application No. 29518/10, 12 June 2012. ECtHR, Norwood
v. the United Kingdom (dec.), Application No. 23131/03, ECHR 2004-XI.
ECtHR, Opuz v. Turkey, Application No.33401/02, 9 June 2009.

ECtHR, Oganezova v. Armenia, Application Nos. 71367/12 and 72961/12, 17 May 2022.
ECtHR, Oršuš and Others v. Croatia, Application No.15766/03, 16 March 2010.

ECtHR, Paraskeva Todorova v. Bulgaria, Application No.37193/07, 25 March 2010. ECtHR,
Pavel Ivanov v. Russia (dec.), Application No. 35222/04, 20 February 2007.

ECtHR, Petropoulou-Tsakiris v. Greece, Application no. 44803/04, Judgment of 6 December 2027.

ECtHR, Pinkas and Others v. Bosnia and Herzegovina, Application
no. 8701/21, Judgment of 4 October 2022.

ECtHR, Price v. United Kingdom, Application No.33394/96, 10 July 2001. ECtHR,
Rasmussen v. Denmark, Series A, Vol.87, 28 November 1984.

ECtHR, Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas v. Austria, Application No.40825/98, 2008.

ECtHR, Salman v. Turkey [GC], Application No. 21986/93, ECHR 2000-VII.

ECtHR, Sampani and others v. Greece, Application No. 59608/09, 11 December 2012.

ECtHR, Sampanis and Others v. Greece, Application No. 32526/05, 5 June 2008.

ECtHR, S.A.S. v. France [GC], Application No. 43835/11, ECHR 2014.

ECtHR, Šečić v. Croatia, Application No. 40116/02, 31 May 2007.

ECtHR, Sejdić and Finci v. Bosnia and Hercegovina, Application
No.27996/06 and No.34836/06, 22 December 2009.

ECtHR, Sentges v. The Netherlands, Decision, Application No.27677/02, 8 July 2003.
ECtHR, Seurot v. France (dec.), Application No. 57383/00, 18 May 2004.

ECtHR, Shtukaturv v. Russia, Application No.44009/05, 27 March 2008.

ECtHR, Škorjanec v. Croatia, Application No. 25536/14, 28 March 2017.

ECtHR, Smith and Grady v. United Kingdom, Application
No.33985/96 and 33986/96, 27 September 1999.

ECtHR, Sommerfeld v. Germany, Application No.31871/96, 8 July 2003.

ECtHR, Soulas and Others v. France, Application No. 15948/03, 10 July 2008.

ECtHR, Stanford v. United Kingdom, Application No.16757/90, 23 February 1994.

ECtHR, Stec and others v. the United Kingdom, Application No. 65731/01 and 65900/01, 12 April 2006.

ECtHR, Stoica v. Romania, Application No. 42722/02, 4 March 2008.

ECtHR, Tapayeva and Others v. Russia, Application no. 24757/18, 23 November 2021. ECtHR, Thlimmenos v. Greece, Reports 2000-IV, 6 April 2000.

ECtHR, Timishev v. Russia, Application No. 55762/00 and 55974/00, 13 December 2005. ECtHR, Tkheidze v. Georgia, Application No. 33056/17, 8 July 2021.

ECtHR, Tonchev and Others v. Bulgaria, Application No. 56862/15, 13 December 2022. ECtHR, Ünal Tekeli v. Turkey, Application no. 29865/96, ECHR 2004-X.

ECtHR, Vallianatos and Others v. Greece [GC], Application Nos. 29381/09 and 32684/09, 7 November 2013.

ECtHR, V.C v. Slovakia, Application No. 18968/07, 8 November 2011.

ECtHR, Virabyan v. Armenia, Application No. 40094/05, 2 October 2012.

ECtHR, Weller v. Hungary, Application No. 44399/05, 31 March 2009.

ECtHR, W.P. and Others v. Poland (dec.), Application No. 42264/98, ECHR 2004-VII.

ECtHR, X and Others v. Austria [GC], Application No. 19010/07, 19 February 2013.

ECtHR, Yocheva and Ganeva v. Bulgaria, Application Nos. 18592/15 and 43863/15, 11 May 2021.

ECtHR, Young v. United Kingdom, Application No.60682/00, 16 January 2007.
ECtHR, Zarb Adami v. Malta, Application No.17209/02, 20 June 2006.

ECtHR, Zehnalová and Zehnal v. The Czech Republic, Decision, Application No.38621/97, 14 May 2002.

Equality Body Cyprus, Ref. A.K.I. 37/2008.

Equal Treatment Authority, Decision EBH no.9/2010.

Equal Treatment Commission (ETC), Opinion 2010-52,

European Committee of Social Rights, Mental Disability Advocacy Center v. Bulgaria, Complaint No.41/2007, 3 јуни 2008 година.

European Committee of Social Rights, Autism-Europe v. France, Complaint No.13/2002, 4 November 2003, Collective Complaint procedure: Decision on the Merits, Volume 2 (2001- 2003).

Hazen Paper Co. v. Biggins case, 507 U.S. 604, 611, 1993.

Jolanta K. v. Carrefour Polska Sp.z.o.o, Regional Court of Warsaw, from 6 May 2008.

Mairowski v. Guy's and St. Thomas's NHS Trust, House of Lords, UKHL 34, IRLR 695, from 12 July 2006.

Supreme Administrative Court of Bulgaria, Decision 1964, from 15 February 2010.

Supreme Court of Sweden, Escape Bar and Restaurant v. Ombudsman against Ethnic Discrimination T-2224-07, 1 October 2008.

Supreme Court of the Netherlands, Bindereen v. Kaya, NJ 1983, 687, 10 December 1982. The District Court in Ljubljana, no. III P 7/2021, decision of the Court of 25 February 2021. Waters v. Public Transport Corporation, HCA 94, [1991].

Weathersfield Ltd (t/a Van & Truck Rentals) v. Sargent, ICR 425, 1999.

V Normativni akti

Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for Equal Treatment in Employment and Occupation), [2000] OJ L 303/16.

Council Directive 2006/54/EC of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of man and women in matters of employment and occupation (recast)), [2006] OJ L 204/23.

Council Directive 2004/113/EC of 13 December 2004 implementing the principle of equal treatment between man and women in the access to and supply of good and services), [2004] OJ L 373/37.

Директивата на Советот 2002/73/EЗ од 2002 година за еднаков третман и забрана на дискриминација, [2002] OJ L303.

Директивата на Советот 97/80 од 1998 година за еднаков третман при вработувањето меѓу мажи и жени, OJ [1998] L14/6.

Директивата на Советот 86/613/EEЗ од 1997 година, за еднаквиот третман на вработените во земјоделството, OJ [1997] L359/56.

Директивата на Советот 96/34/ЕЗ од 1996 година, која се однесува на усогласување на семејниот и професионалниот живот, ОЈ [1996] L145/4.

Директивата на Советот 94/33 од 1994 година, за заштита на младите луѓе на работа, [1994] ОЈ L216/2.

Директивата на Советот 79/7/ЕЕЗ од 1979 година за напредното воведување на еднаквиот третман во поглед на законските шеми за социјално осигурување, ОЈ [1979] L6/24.

Директивата на Советот 76/207 од 1976 за забрана на дискриминација и еднаков третман, ОЈ [1976] L39/40.

Директивата на Советот 75/117 ЕЕЗ од 1975 година за еднаква плата на работниците од машки и женски пол, ОЈ [1975] L45/19.

Европска Комисија против расизам и нетолеранција, Генерална препорака бр.7 (European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), General Policy Recommendation No.7), 13 December 2002.

Европската конвенцијата за човекови права и основни слободи (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), Rome, 4 November 1950.

Европската социјална повелба (European Social Charter), entered into force on 1 July 1999.

Меѓународна организација на трудот, Конвенцијата бр. 77 (К-77), Конвенција која се однесува на минималните години за вработување.

Меѓународна организација на трудот, Конвенцијата бр. 105 (К-105) за укинување на принудната работа и забрана за дискриминација.

Меѓународна организација на трудот, Конвенцијата бр. 111(К-111) и Препораката на МОТ бр. 111 (П-111) од 1958 година за забрана на дискриминација.

Меѓународна организација на трудот, Конвенцијата бр. 100 (К-100) од 1950 година за еднакво наградување.

Меѓународна организација на трудот, Конвенцијата бр.156 (К-156) од 1981 година за работниците со семејни обврски.

Меѓународна организација на трудот, Конвенција бр. 97 (К-97) од 1949 година за работниците мигранти.

Меѓународна организација на трудот, Конвенцијата бр. 118 (К-118) од 1962 година за еднаков третман на домашните и странските државјани во областа на социјалното осигурување.

Меѓународна организација на трудот, Конвенцијата бр.143 (К-143) од 1975 година за миграциите и условите со кои доаѓа до злоупотреба и унапредување на еднаквоста во поглед на можностите и третманот на работниците мигранти.

Меѓународна организација на трудот, Конвенцијата бр. 168 (K-168) за унапредување на вработувањето и заштитата од невработеност која ги опфаќа и социјалните давања.

ООН Конвенција за правата на лицата со хендикеп (UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN Doc. A/RES/61/611), од 13 декември 2006 година.

Повелбата за фундаментални права на ЕУ (Charter of Fundamental Rights of the European Union), Solemn Proclamation by the President of the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers, Nice, from 7 December 2000, OJ C 364/1.

Рамковна Конвенција за заштита на националните малцинства. 1995.

Рамковниот колективен договор за злоставување и насилство при работа на Советот на ЕУ. 2009.

Резолуцијата на Советот од 1996 за еднаквите можности за вработување на лицата со инвалидитет. 1996. OJ C 12/1.

Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT), G.A. Res. 39/46, U.N. GAOR 39th Sess., Annex, Supp. No.51 at 197, U.N. Doc. A/39/51, 1984.

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW), G.A. Res. 34/180, U.N. GAOR 34th Sess., Supp. No.46 at 193, U.N. Doc. A/34/46, 1981.

Convention on the Rights of the Child (CRC), G.A. Res. 44/25, U.N. GAOR 44th Sess., Supp. No.49 at 16, U.N. Doc. A/44/49 (1989).

Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal L 180, from 19 July 2000.

ECRI General Policy Recommendation N°13 revised on combating antigypsyism and discrimination against Roma, from 24 June 2011 and amended on 1 December 2020, CRI(2011)37rev.

ECRI General Policy Recommendation N°11 on combating racism and racial discrimination in policing, from 29 June 2007, CRI(2007)39.

European Commission Proposal for a Council Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation, COM/2008/0426 final, from 2 July 2008.

International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), G.A. Res. 2200A (XXI), U.N. GAOR, Supp. No.16 at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966);

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), G.A. Res. 2200A (XXI), U.N. GAOR, Supp. No.16 at 49, U.N. Doc. A/6316 (1966).

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD),
G.A. Res. 2106 (XX), U.N. GAOR, Supp. No.14 at 47, U.N. Doc. A/6014, 1966.

Protocol No.12 to the Convention for the Protection of Human
Rights and Fundamental Freedoms, ETS No.177.

Proposal for a Council Directive implementing the principle of equal
treatment between persons irrespective of religion or belief, disability,
age or sexual orientation, 8889/10, from 28 April 2010.

Recommendation CM/Rec(2022)16[1] of the Committee of Ministers to member
States on combating hate speech, CM/Rec(2022)16, from 20 May 2022.

Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the
European Communities and certain related acts, OJ C 340/01, from 2 October 1997.

Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing
the European Community), OJ C 306/01, from 13 December 2007.

ECRI General Policy Recommendation No.13 on Combating Anti-Gypsyism and Discrimination
against Roma, adopted on 24 June 2011, Strasbourg: Council of Europe, 2011.

Zakon o radu, Službeni list Crne Gore, br. 074/19 od 30.12.2019, 008/21 od
26.01.2021, 059/21 od 04.06.2021, 068/21 od 23.06.2021, 145/21 od 31.12.2021,
077/24 od 05.08.2024, 084/24 od 06.09.2024, 086/24 od 10.09.2024)

Zakon o zabrani zlostavljanja na radu, Službeni list Crne Gore, br. 030/12
od 08.06.2012, 054/16 od 15.08.2016, 084/24 od 06.09.2024.

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 054/03 od
29.09.2003, 039/04 od 09.06.2004, 061/04 od 07.10.2004, 079/04 od 23.12.2004, 081/04 od
30.12.2004, 029/05 od 09.05.2005, 014/07 od 12.03.2007, 047/07 od 07.08.2007, "Službeni
list Crne Gore", br. 012/07 od 14.12.2007, 013/07 od 18.12.2007, 079/08 od 23.12.2008,
014/10 od 17.03.2010, 078/10 od 29.12.2010, 034/11 od 12.07.2011, 039/11 od 04.08.2011,
040/11 od 08.08.2011, 066/12 od 31.12.2012, 036/13 od 26.07.2013, 038/13 od 02.08.2013,
061/13 od 30.12.2013, 006/14 od 04.02.2014, 060/14 od 31.12.2014, 060/14 od 31.12.2014,
010/15 od 10.03.2015, 044/15 od 07.08.2015, 042/16 od 11.07.2016, 055/16 od 17.08.2016,
080/20 od 04.08.2020, 145/21 od 31.12.2021, 145/21 od 31.12.2021, 086/22 od 03.08.2022,
099/23 od 03.11.2023, 125/23 od 31.12.2023, 077/24 od 05.08.2024, 011/25 od 10.02.2025).

VI Online izvori

ECtHR case-law

www.echr.coe.int/ECHR/EN/Headre/Case-Law/Hudoc/Hudoc+database/

CJEU case-law

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en>

UN portal

<http://www.un.org>

OHCHR portal

<http://www.ohchr.org>

ILO portal

http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Media_and_public_information/Press_releases/lang--en/WCMS_098933/index.htm

https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_575479/lang--en/index.htm

https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_841085/lang--en/index.htm

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R168>

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C159>

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R146>

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C138>

<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C182>

ISSA portal

<http://www.issa.int>

<http://www-ssw.issa.int/wssf07/news/en/2news25.html>

<http://www.issa.int/News-Events/Events/International-Policy-and-Research-Conference-on-Social-Security>

<http://www.issa.int/News-Events/News2/Prevention-strategies-to-become-central-for-social-security-experts-predict>

World Health Organization portal

<http://www.who.int>

European Union Agency for Fundamental Rights portal

<http://infoportal.fra.europa.eu>

Council of Europe portal

www.coe.int

Council of Europe – Roma and Travellers Division

www.coe.int/roma

European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field portal

www.non-discrimination.net

European Union portal
<http://ec.europa.eu>

WHO portal
<http://www.who.int>

FRA portal
<http://infoportal.fra.europa.eu>

Council of Europe portal
www.coe.int

Council of Europe – Roma and Travellers Division
www.coe.int/roma

European Network of Legal Experts in the Non-Discrimination Field portal
www.non-discrimination.net

European Union portal
<http://ec.europa.eu>

VII Ostali izvori

Acton T. A. 2016. Scientific racism, popular racism and the discourse of the Gypsy Lore Society, *Ethnic and Racial Studies*, 39:7, 1187-1204.

Acton T. A. 2012. Social and Economic Bases of AntiGypsyism, in Hristo Kyuchukov (ed) *New Faces of Antigypsyism in Modern Europe*, Prague: Slovo 21.

Alliance against Antigypsyism. 2016. "Antigypsyism – a reference paper". URL: http://antigypsyism.eu/?page_id=17

American Psychological Association 2015. *APA Dictionary of Psychology* Second Edition; Washington, D.C.

Banton M. 2015. *What We Now Know About Race and Ethnicity*. New York: Berghahn Books.

Bullard R. D. 2007. *The Black Metropolis in the Twenty-First Century: Race, Power and the Politics of Place*.

Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Carrera S., Rostas I., Vosyliūtė, L. 2017. *Combating Institutional Anti-Gypsyism: Responses and promising practices in the EU and selected Member States*, Brussels: Center for European Policy Studies.

- Cortés Gómez I. 2020. Antigypsyism as Symbolic and Epistemic Violence in Informative Journalism in Spain, 2010–2018. *Critical Romani Studies*, 3(1), 4-25.
- End M. 2014. Antiziganism as a Structure of Meanings: The Racial Antiziganism of an Austrian Nazi. In Timofey Agarin (ed.) *When Stereotype Meets Prejudice: Antiziganism in European Societies*. Stuttgart: Ibidem Verlag.
- European Roma Rights Center (ERRC). 2022. *Brutal and Bigoted: Policing Roma in the EU*. Brussels: ERRC, May 2022.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) 2009. *Housing conditions of Roma and Travellers in the European Union. Comparative report*. Vienna: FRA, October 2009.
- Fraser A. 1992. *The Gypsies*. London: Blackwell.
- Foisneau L. 2022. Do French ‘Nomads’ Have a War History? A Review of Seventy-five Years of Historiography. *Critical Romani Studies*, 4(2), 34-54.
- Glajar V., Radulescu D. (Eds.) 2008. *“Gypsies” in European Literature and Culture*. New York: Palgrave Macmillan.
- Grosfoguel R. 2016. What is Racism, *Journal of World-System Research*, Vol. 22, Issue 22:1, 9-15.
- Hancock I. 1997. The roots of antigypsyism: to the Holocaust and after. In Colijn G. J. and Littell M. S. (eds) *Confronting the Holocaust: a mandate for the 21st century*, University Press of America, Lanham, pp. 19-49.
- Heidegger P., Wiese K. 2020 *Pushed to the Wastelands: Environmental Racism against Roma Communities in Central and Eastern Europe*. Brussels: European Environmental Bureau.
- Holler M. 2015. Historical Predecessors of the Term ‘Anti-Gypsyism’. In Jan Selling and others (eds.) *Antiziganism: What’s in a Word?*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Hyde A. M., Rostas I., Telaku D., Spatareanu D. 2022. *National Research on Antigypsyism in Kosovo*. Prishtina: VORAE/ HEKS/EPER/TdH.
- Kenrick D. 2004. The Origins of Anti-Gypsyism: The Outsiders’ View of Romanies in Western Europe in the Fifteenth Century, in Nicholas Saul and Susan Tebbutt (eds.) *The Role of the Romanies: Images and Counter-Images of ‘Gypsies’/ Romanies in European Cultures*, Liverpool; Liverpool University Press.
- McGarry A. 2017. *Romaphobia: the last acceptable form of racism*. London: Zed Books.
- Mladenova R. 2015. The Imagined Gypsy: The Palindrome of the ‘Human Being’. In Jan Selling, Markus End, Hristo Kyuchukov, Pia Laskar, and Bill Templer (eds.) *Antiziganism: What’s in a Word?*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.

- Pincus L. F. 2000. Discrimination Comes in Many Forms: Individual, Institutional, and Structural. In Maurianne Adams Warren J. Blumenfeld Rosie Castaneda Heather W. Hackman Madeline L. Peters Ximena Zuniga (Eds.) *Readings for Diversity and Social Justice*, London: Routledge, 2000, pp. 31-35.
- Rostas I. 2019. *A Task for Sisyphus: Why Europe's Roma Policies Fail*, Budapest: CEU Press.
- Rostas I. 2012. Judicial Policy Making: The Role of the Courts in Promoting School Desegregation. In Iulius Rostas (ed) *Ten Years After: A History of Roma School Desegregation in Central and Eastern Europe*. Budapest: CEU Press.
- Rostas I., Vosyliūtė L., Kalotay M. 2022 *Transitional Justice for Roma in Europe*, Brussels: Center for European Policy Studies, available at: antigypsyism.eu
- Rostas I., Jovanovic T., Zharkalliu K., Kostic I., Baysak S., Amet S., and Leucht C. 2021. *Combating Institutional Antigypsyism in the Western Balkans and Turkey - A Policy Assessment*. Belgrade: Regional Cooperation Council Roma Integration Action Team.
- Rostas I., Kostka J. 2014. Structural Dimensions of Roma School Desegregation Policies in Central and Eastern Europe. *European Educational Research Journal*, 13(3), 268–281. <https://doi.org/10.2304/ eerj.2014.13.3.268>
- Saul N., Tebbutt S. (eds.) 2005. *The Role of the Romanies: Images and Counter-Images of 'Gypsies'/ Romanies in European Cultures*, Liverpool; Liverpool University Press.
- Willems W. 1997. *In Search of the True Gypsy – From Enlightenment to Final Solution*. London: Frank Cass Publishers.
- Wippermann W. 2015. The Longue Durée of Antiziganism as Mentality and Ideology. In Jan Selling, Markus End, Hristo Kyuchukov, Pia Laskar, and Bill Templer (eds.) *Antiziganism: What's in a Word?*, Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publishing.
- Wippermann W. 1997. *„Wie die Zigeuner.“ Antisemitismus und Antiziganismus im Vergleich*. Berlin: Elefantentpress.

www.coe.int

Savjet Evrope je vodeća organizacija za zaštitu ljudskih prava na kontinentu. Obuhvata 46 država članica, uključujući sve članice Evropske unije. Sve države članice Savjeta Evrope potpisale su Evropsku konvenciju o ljudskim pravima, sporazum koji ima za cilj da zaštiti prava čovjeka, demokratiju i pravnu državu. Evropski sud za ljudska prava kontroliše implementaciju Konvencije u državama članicama.