



Зорица Мршевић

КЉУЧНИ АСПЕКТИ АКТИВНОСТИ
ПРВОГ САЗИВА ЗАШТИТНИКА
ГРАЂАНА У ОСТВАРИВАЊУ
РОДНЕ РАВНОПРАВНОСТИ

Стр. 431–454

Научна саветница Института друштвених наука у пензији
и активна професорка на Факултету за европске правно-
политичке студије у Београду Универзитета Привредна
академија у Новом Саду, ORCID 0000-0003-1968-9699.
Заменица Заштитника грађана задужена за родну
равноправност од 2008. до 2011. године.



Сажетак: Предмет рада је деловање националног омбудсмана у области родне равноправности, што га сврставају и у механизме за родну равноправност, осим што је независан државни орган који штити права грађана и контролише рад органа државне управе. Циљ рада је анализа активности које се односе на родну равноправност од оснивања 2008. до 2011, који се карактерише ослањање на међународноправне обавезе и домаће стручне анализе у области родне равноправности, успостављање подобласти које су остале с мањим унутрашњим изменама, од почетка до данас: насиље над женама, родно недискриминативни језик, маргинализоване групе жена (посебно Ромкиња) и права ЛГБТИ особа. Закључак указује на континуитет и етаблираност омбудсманских активности у области родне равноправности. Промењена геополитичка ситуација није још увек довела до напуштања међународних стандарда у погледу родне равноправности, иако су утицаји у том погледу ослабили. Истовремен је и пораст домаћих антиродно оријентисаних снага које се супротстављају родној равноправности у пракси.

Кључне речи: омбудсман почетак рада, родна равноправност, насиље над женама, недискриминативни језик, права ЛГБТ особа, континуитет.

1. УВОД

Све три године у периоду 2009–2011. показују да је институција омбудсмана систематски пратила питања родне равноправности у оквиру шире заштите људских права, евидентирала и анализирала притужбе грађана које се односе на родну дискриминацију, организовала догађаје и развијала сарадњу са другим институцијама и цивилним сектором ради унапређења знања и праксе, као и да је позивала органе власти да унапреде регулаторни оквир и праксу у областима родне једнакости и заштите од дискриминације.

Успостављена је сарадња са организацијама цивилног друштва како би се ојачало препознавање и реаговање, посебно у случајевима кршења равноправности жена и мушкараца и родно заснованог насиља, али и како би се боље идентификовали случајеви кршења права повезаних са родном равноправношћу и унапредио институционални одговор.

Заштитник грађана је континуирано подсећао да је родна равноправност основно људско право, потврђено међународним документима које је Србија ратификовала, попут Конвенције о елиминацији свих облика дискриминације жена (CEDAW) и Истанбулске



конвенције. Њихова примена обавезује државу да обезбеди једнаке шансе за жене и мушкарце и да делотворно штити од сваког незаконитог поступања институција и насиља.

Улога Заштитника грађана (омбудсмана) у области родне равноправности заснива се не само на домаћем законодавству (попут Устава Републике Србије), већ и на међународним обавезама које је Србија прихватила.¹ Ови документи дају основ и легитимитет његовом деловању. Најзначајнији у том почетном периоду (а и касније) били су: Конвенција о елиминацији свих облика дискриминације жена (CEDAW, 1979); Пекиншка декларација и Платформа за акцију (1995); Конвенција Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (Истанбулска конвенција, 2011); Европска конвенција о људским правима и Повеља Европске уније о основним правима; Миленијумски развојни циљеви Уједињених нација (2000–2015), међу којима је и унапређење родне равноправности и оснаживање жена.

Омбудсман је имао не само могућност већ и обавезу да се у својим извештајима, препорукама и јавним наступима позива на ове међународне стандарде, јер они представљају саставни део правног оквира који Србија признаје.²

Указивано је на потребу унапређења концепта родне равноправности у законодавству и на неопходност усклађивања прописа са међународним стандардима који се односе на правичан положај жена и мушкараца. Посебно је наглашена потреба за снажнијим укључивањем родне перспективе у јавне политике и поступања органа управе.

У оквиру свог ширег мандата заштите права, институција Заштитника грађана организовала је и подржавала израду извештаја и анализа, учешће у јавним расправама о родној равноправности, као и сарадњу са другим државним органима, међународним организацијама и цивилним друштвом у циљу промовисања родно осетљивих политика и прак-

1 „Уставна решења, заснована на међународним стандардима заштите људских и мањинских права, морају се доследно спроводити. Дужност државе заиста јесте стварање подстицајног окружења за рад организација цивилног сектора, што проистиче из важећих међународних стандарда људских и мањинских права, као и праксе међународних институција које надзиру њихово спровођење”, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, Београд, 2011, 32.

2 Заштитник грађана поступа у оквиру Устава, закона, других прописа и општих аката, као и ратификованих међународних уговора и општеприхваћених правила међународног права, *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2009. годину*, Београд, 2010, 62.



си. Такође је наглашено и у Годишњим извештајима³ да Устав прописује да се Одредбе о људским и мањинским правима тумаче сагласно пракси међународних институција које надзиру њихово спровођење.

Родна равноправност је третирана као један од аспеката шире заштите права и равноправности грађана пред државним органима. У том почетном периоду рада, ослонац је тражен и у неформалним, колегијалним препорукама тадашњег европског омбудсмана Никифороса Дијамандуроса, који је инсистирао на повезаности принципа једнаког третирања и сузбијања дискриминације, укључујући и родну равноправност као кључни елемент поштовања људских права и добре управе.⁴

2. ДЕФИНИСАЊЕ И УСПОСТАВЉАЊЕ ТЕМАТСКИХ ПОДОБЛАСТИ

Институција националног омбудсмана бави се питањима родне равноправности на специфичан начин, у оквиру ширег мандата заштите људских права и сузбијања дискриминације. Заштитник грађана је упућивао препоруке органима власти и другим правним субјектима. Иако те препоруке нису правно обавезујуће попут судских одлука, органи власти су их често прихватили и примењивали као стандард добре управе.

Препоруке су даване по притужбама грађана или на сопствену иницијативу, нарочито у ситуацијама када грађани не препознају постојање дискриминације или када је реч о системским проблемима. Заузет је став да Заштитник грађана треба да покреће поступке и без пријаве грађана када се уоче озбиљни системски пропусти у раду јавне управе. Као пример може се навести препорука упућена министарствима да прилагоде систем оцењивања запослених тако да одсуство због породилског или родитељског одсуства не утиче негативно на професионално напредовање, чиме се спречава индиректна дискриминација.

Притужбе грађана из тог почетног периода у области родне равноправности најчешће су се односиле на мобинг и дискриминацију на раду по основу пола, ускраћивање права

³ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину, 38.

⁴ European Ombudsman, Gender equality in public institutions, 13 January 2026, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/218285>



из радног односа, као и на случајеве насиља у породици. Поред поступања по притужбама, активности Заштитника грађана обухватале су и организовање догађаја, предавања и јавних презентација посвећених родној равноправности. Током 2009. године организован је низ јавних дискусија које су обухватале теме из области равноправности полова и права особа са инвалидитетом, са циљем подизања свести о људским правима у најширем смислу.

Почетни период рада карактерише успостављање тематских подобласти које су, уз мање измене, остале присутне до данас. Те подобласти обухватају насиље над женама, родно недискриминативан језик, друштвени статус и положај маргинализованих група жена (посебно Ромкиња), као и права ЛГБТ особа.

У том периоду издата је и брошура „Родно равноправне/равноправни – заштитите своја права”,⁵ у тиражу од две хиљаде примерака, у сарадњи са Покрајинским омбудсманом. Брошура је била намењена појединкама и појединцима који сматрају да им је повређено уставно право на равноправност, а не знају коме и на који начин да се обрате. У брошури је објашњено зашто грађани могу имати поверења у институције Заштитника грађана и Покрајинског омбудсмана: због законитости, непристрасности, независности и правичности у раду, високих моралних и стручних квалитета запослених, искуства у заштити људских права, релативно брзог и неформалног поступка, као и због сарадње са другим институцијама и давања савета у случајевима када институције нису надлежне.

Посебно је наглашена специфичност области родне равноправности, у којој доминира тзв. трећа врста дискриминације – структурална дискриминација. Она је чешћа од индивидуалне и институционалне дискриминације и заснива се на дубоко укоревљеним друштвеним предрасудама о родним улогама и њиховој „природној” задатости, које потичу из традиционалног друштвеног контекста.⁶ Због тога се кршења родне равноправности често не сагледавају као повреде права конкретне особе, већ као дуготрајне дискриминаторне праксе које погађају велики број људи у сличној ситуацији.

⁵ *Родно равноправне / равноправни – заштитите своја права*, Заштитник грађана Републике Србије – Покрајински омбудсман – ФБ Принт, Нови Сад/Београд, 2010, https://rodnaravnopravnost.ombudsman.org.rs/attachments/013_Brosura%20Zastitnik%20gradjana-pokrajinski%20ombudsman.pdf

⁶ *Ibid.*



Такви облици дискриминације често се доживљавају као „природно” стање ствари, односно као традицијом заснована, нормализована или тешко променљива друштвена појава. Ово се посебно односи на случајеве породичног насиља, које актери, па чак и саме жртве, ретко пријављују, доживљавајући га као породичну „срамоту”, док институције нерадо интервенишу у наводно „приватним односима”.⁷ Због те специфичности, поступци у вези са породичним насиљем чешће су покретани на сопствену иницијативу Заштитника грађана, што је посебно наглашено у Извештају за 2009. годину.⁸

Заштитник грађана је у више јавних наступа истицао да је сваки облик насиља јавна ствар, без обзира на то где се дешава, ко је учинилац и ко је жртва. Насиљем се морају бавити све институције у оквиру својих надлежности. С обзиром на то да насиље над женама представља једно од најтежих кршења људских права и озбиљну препреку постизању родне равноправности,⁹ указано је да положај жена у Србији ни тада није могао бити оцењен као привилегован. Жене су често радиле на слабије плаћеним радним местима, преузимале највећи терет бриге о деци и породици, и биле изложене породичном насиљу које је у појединим случајевима имало и смртоносне последице, док починиоци нису увек били адекватно санкционисани.¹⁰

Истовремено, сексуалне мањине су се континуирано суочавале са бројним предрасудама и облицима дискриминације. Потреба за дискрецијом у погледу сексуалне оријентације у великом броју случајева онемогућавала је пријављивање насиља и дискриминације, чиме се спречавало ефикасно поступање полиције и судова и чинило проблеме друштвено невидљивим.¹¹

7 Посебан извештај Заштитника грађана о ситуацији породичног насиља над женама у Србији, 12. јануар 2012, <https://ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/2106-2012-01-12-13-43-33>.

8 Редован Годишњи извештај Заштитника грађана за 2009. годину, 12.

9 Редован Годишњи извештај Заштитник грађана за 2008. годину, Београд, 2009, 30.

10 Редован Годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину, 60.

11 Редован Годишњи извештај Заштитник грађана за 2008. годину, 33.



3. КОНТИНУИТЕТ И ЕТАБЛИРАНОСТ ОМБУДСМАНСКИХ АКТИВНОСТИ

У области равноправности жена и мушкараца, као редовни домен активности Заштитника грађана издвајали су се случајеви родно заснованог насиља, нарочито породичног насиља,¹² затим питања радних права, као и права трудница и породиља.

Опште констатације о родној равноправности полазиле су од чињенице да смо сви жене или мушкарци и да се често сматра како, на основу здравог разума и свакодневног искуства, већ „знамо” како функционишу родни односи и где настају проблеми.¹³ Међутим, такав тзв. здраворазумски приступ носи снажан терет предрасуда о родним улогама и њиховој наводној „природној” задатости, које потичу из традиционалног друштвеног окружења.

Структурална дискриминација се најчешће не препознаје као дискриминација, већ се доживљава као „природно” стање ствари, односно као традицијом заснована и тешко променљива друштвена норма. Због дубоке укореењености у друштвеним структурама, такве појаве се означавају као структуралне.¹⁴

Формална равноправност жена и мушкараца била је остварена већ у претходним годинама, али она не подразумева нужно и стварну равноправност у пракси. И током 2008. године жене су се налазиле у неповољнијем положају у односу на мушкарце, што потврђују бројни показатељи, као и континуитет традиционалних дискриминаторних пракси. У Србији је постојала дискриминација жена на свим нивоима остваривања права и слобода, иако не увек и не у свим срединама.

Као један од значајних проблема, Заштитник грађана је указао на недостатак јавно доступне и поуздане статистике. Посебно је наглашен изостанак виктимолошких података разврстаних по полу и узрасту. Упркос иницијативама и упозорењима, у том периоду није постојала ни елементарна виктимолошка статистика, нити читав низ других основ-

12 Мишљење са препорукама Заштитника грађана о доношењу посебних протокола о поступању у случајевима насиља над женама у породици и у партнерским односима, 13. децембар 2012.

13 *Родно равноправне / равноправни – заштитите своја права.*

14 *Протоколи за поступање надлежних органа у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима*, 5 март 2014. године, https://rodnaravnopravnost.ombudsman.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=81&lang=sr&Itemid=2



них података разврстаних по полу, што је отежавало креирање ефикасних јавних политика и мера заштите.¹⁵

Насиље над женама обухватано је као један од најозбиљнијих проблема, при чему су најчешћи облици насиља у пракси Заштитника грађана били насиље у породици и партнерским односима, сексуално насиље и трговина људима. Заштитник грађана је више пута истицао да је сваки облик насиља јавна ствар. У том периоду констатовано је да у просеку једну жену недељно у Србији убије супруг или ванбрачни партнер, као и да је у више од 92% случајева насилник био партнер или супруг са којим је жена живела у заједници.

Спречавање породичног насиља, поред заштите непосредних жртава, има дугорочне и позитивне ефекте на смањење укупног насиља у друштву, односно на спречавање појаве тзв. брутализације друштва. Смањење јавног насиља, које се манифестује на улицама, у угоститељским објектима, спортским објектима и другим јавним просторима, започиње сузбијањем насиља у породици.¹⁶

Породично насиље, осим што је широко распрострањено, карактерише и континуитет у испољавању, због чега је Заштитник грађана закључио да оно представља последицу структуралне дискриминације. У тим случајевима Заштитник грађана је најчешће реаговао на сопствену иницијативу. Приликом испитивања таквих предмета уочене су слабости у међуинституционалној сарадњи, нарочито у размени информација између полиције, центара за социјални рад и здравствених установа.

У пракси су често долазили до изражаја стереотипи о родним односима, због којих се породично насиље посматрало као приватни однос између партнера или између родитеља и деце. Такав приступ је доводио до неблаговремене или неадекватне примене законских овлашћења. Иако је насиље над женама добијало све више простора у медијима, што је имало позитиван ефекат на подизање свести јавности, у већини случајева доминирао је сензационалистички приступ, без поштовања приватности и достојанства жртава, док је родна димензија насиља често била маргинализована.

¹⁵ Званична статистика још увек не прати жртве кривичних дела подељене по полу и уз расту, па тако не постоје подаци о броју одраслих, деце, жена и мушкараца који су били жртве појединих кривичних дела. *Редован Годишњи извештај за 2008. годину*, 11.

¹⁶ *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2009. годину*, 14.



4. ПРИМЕР ДОБРЕ ПРАКСЕ ОСНОВНОГ ЈАВНОГ ТУЖИЛАШТВА У ЗРЕЊАНИНУ

Потреба за успостављањем снажније и ефикасније сарадње између Основног јавног тужилаштва и полиције у Зрењанину појавила се након што је тужилаштво уочио устаљену праксу да се у случајевима породичног насиља са свим обележјима кривичног дела најчешће покрећу прекршајни, а не кривични поступци.

Као одговор на овај проблем, постигнут је договор између полиције и Основног јавног тужилаштва да полиција, одмах по интервенисању у случајевима породичног насиља, без одлагања обавештава тужилаштво, најчешће телефонским путем, и то током свих 24 часа. По пријему информације од полиције, тужилаштво је доносило одлуку о даљем поступању, односно о томе да ли постоје основи за подизање оптужног акта.

Истовремено, од Центра за социјални рад тражен је писмени извештај о породичној ситуацији, при чему је Центар био у обавези да изађе на терен и непосредно се упозна са околностима случаја. Ови подаци су потом коришћени у доказном поступку, чиме је суду обезбеђивана јасна и поуздана чињенична основа, заснована на налазима стручних служби, уместо ситуације у којој се поступак своди на супротстављање исказа учиниоца и жртве, која је често била застрашена, изложена притисцима или заварана обећањима да се насиље „никада више” неће поновити.¹⁷

Важно је нагласити да сви ови поступци у том тренутку нису били изричито прописани као обавезни законом, већ су били дозвољени и могући, будући да нису били забрањени важећим прописима. Управо у том простору дискреционог поступања дошао је до изражаја професионални интегритет и одговорност носилаца јавних функција који су, не чекајући измене закона, његову интерпретацију или развој судске праксе, креирали, примењивали и развијали успешан модел институционалне сарадње.

Полазна претпоставка овог модела била је да се породично насиље мора сузбијати од самог почетка, пре него што ескалира у теже облике насиља и трагичне последице, као и да

¹⁷ Пример добре праксе на локалном нивоу у сузбијању породичног насиља, пример Основног јавног тужилаштва из Зрењанина. *Посебан извештај о ситуацији породичног насиља над женама у Србији*, 12. јануар 2012, <https://ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/2106-2012-01-12-13-43-33>

постојећи законски и институционални механизми већ омогућавају знатно ефикасније спречавање и санкционисање породичног насиља него што је то био случај у пракси многих локалних средина. Овај пример добре праксе показао је да је и у оквиру постојећег нормативног оквира могуће унапредити заштиту жртава кроз проактивно, координисано и одговорно поступање институција.

5. ЕКОНОМСКИ ПОЛОЖАЈ, ЗАПОСЛЕНОСТ, ПРИМАЊА, НАСЛЕЂИВАЊЕ И ОБРАЗОВАЊЕ

Економски положај жена у Србији у посматраном периоду био је значајно неповољнији у односу на положај мушкараца. Стопа незапослености жена била је приближно за половину виша од стопе незапослености мушкараца, док је просечна разлика у зарадама износила око 16% у корист мушкараца. Упркос вишедеценијској правној изједначености полова у области наслеђивања, у пракси је и даље преовлађавала традиционална расподела имовине, према којој родитељску имовину најчешће наслеђује син, док ћерка добија тзв. „мираз”.

Заштитник грађана је у свом раду констатовао бројне облике дискриминације жена на тржишту рада, укључујући узнемиравање и уцењивање на радном месту, ниже зараде жена у поређењу са мушкарцима истог образовног нивоа, као и ниже отпремнине. Посебно је указано на одсуство жена са позиција доношења одлука и њихову маргинализованост у економским и политичким токовима, као и на бројност и друштвену немоћ тзв. маргинализованих група жена (самохране мајке, Ромкиње, жене са села и незапослене жене средњих година).¹⁸

Велика већина жена била је запослена у најслабије плаћеним пословима и привредним гранама, док су најугроженије биле самохране мајке, Ромкиње, жене са села и незапослене жене средњих година. Таква расподела рада и ресурса додатно је продубљивала родне неједнакости и повећавала ризик од сиромаштва међу женама.

18 Жене у највећем броју раде на најслабије плаћеним радним местима и у најсиромашнијим привредним гранама, међу њима најтеже погођене категорије су самохране мајке, Ромкиње, жене са села, незапослене жене средњих година. *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, 67.





Илустративан пример дискриминације у области запошљавања представљала је ситуација жена пилота у Србији. Иако је у земљи постојао одређени број жена са завршеном професионалном пилотском обуком, као и жена које су током осамдесетих година прошлог века биле обучаване као резервни војни пилоти, ниједна од њих није била запослена ни у путничком, ни у привредном, нити у војном ваздухопловству. Чланице Удружења жена пилота и летача Србије годинама су указивале на немогућност запошљавања у струци, истичући да, упркос стручним квалификацијама, у тадашњем националном авио-превознику „Јат ервејз” за њих није било радних места.¹⁹

Радна права трудница и породиља представљала су посебан сегмент праксе Заштитника грађана. Притужбе које су се односиле на ову област указивале су на низ системских проблема, пре свега у вези са неисплатом породиљских накнада и доприноса за обавезно социјално осигурање. Ови проблеми су делимично проистицали из финансијских потешкоћа послодаваца, али и из нормативних пропуста, будући да су санкције за неисплату породиљских накнада, прописане Законом о финансијској подршци породицама са децом, биле знатно блаже од санкција за неисплату зарада предвиђених Законом о раду.

Констатован је и континуитет традиционалних дискриминаторних пракси у области наслеђивања, али и у образовању.²⁰ Родна неједнакост се огледала у израженој сегрегацији образовних профила, при чему су и даље доминирала „мушка” и „женска” занимања. Уочен је и виши ниво техничке неписмености међу женама, што их је додатно маргинализовало на тржишту рада. Образовни систем је у великој мери репродуковао патријархалне обрасце и андроцентричне моделе, док је истовремено евидентиран недостатак систематског образовања о репродуктивном здрављу, као и недовољно подстицање девојчица на бављење спортом.

6. СИСТЕМСКА ДОКУМЕНТА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Доношење Закона о равноправности полова, Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређење родне равноправности, као и Националног акционог плана за

¹⁹ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2009. годину, 15.

²⁰ Констатује се континуитет традиционалних дискриминаторских пракси. Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2008. годину.



примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација „Жене, мир и безбедност”, представљало је дуго очекиване системске искорак у институционалном регулисању равноправности полова у Републици Србији.

Заштитник грађана је свој утицај у овој области остваривао кроз анализе, извештаје, иницијативе и јавне расправе, указујући на потребу јачања нормативног оквира родне равноправности. У улози независног државног органа који прати, оцењује и предлаже унапређење прописа и праксе, Заштитник грађана је идентификовао недостатке у примени постојећих закона и давао конкретне препоруке за унапређење њихове примене, чиме је остваривао значајан стручни и предзаконски утицај на развој јавних политика у области родне равноправности.

Заштитник грађана је поздравио доношење Закона о равноправности полова, а током законодавног поступка у Народној скупштини посебно је указао на значај задржавања појма „род” у законском тексту, као и на потребу успостављања сталних радних тела или именовања запослених задужених за питања родне равноправности и остваривање једнаких могућности у органима јединица локалне самоуправе. Народна скупштина је приликом усвајања Закона позитивно оценила и уважила мишљење Заштитника грађана.²¹

Овај закон је и даље на снази у 2026. години, будући да је Уставни суд у јуну 2024. године привременим решењем обуставио примену каснијег Закона о родној равноправности из 2021. године.

На захтев Министарства одбране, Заштитник грађана је дао мишљење на Нацрт Националног акционог плана за примену Резолуције 1325 Савета безбедности Уједињених нација „Жене, мир и безбедност” у Републици Србији за период 2010–2015. године. У мишљењу је оцењено да Нацрт представља квалитетан општи акт који изражава демократске тежње савременог друштва ка поштовању међународних стандарда, безбедности и родне равноправности. Истовремено је указано на потребу његовог допуњавања у складу са најновијим правним актима Уједињених нација, Европског парламента и Савета Европе, као и на потребу проширивања појма безбедности ван искључиво војне и полицијске

21 Мишљење о Предлогу закона о равноправности полова, 26. октобар 2009, <https://www.ombudsman.rs/attachments/1628Misljenje%20zakon%20o%20ravnopravnostipolova.pdf>



димензије, кроз концепт хумане безбедности. На крају је посебно наглашена неопходност да се родна еманципација разуме квалитативно, а не искључиво квантитативно.²²

7. УПУТСТВА ЗА СТАНДАРДИЗОВАН НЕДИСКРИМИНАТИВАН ГОВОР И ПОНАШАЊЕ

Почетком 2010. године Заштитник грађана је припремио Упутство за стандардизован недискриминативан говор и понашање. Основна сврха израде овог документа била је да се, пре свега, елиминишу дискриминативни обрасци комуникације унутар саме институције Заштитника грађана, али и да се, кроз сопствени стандардизовани пример, изврши шири утицај на актере у јавном простору како би доследно поштовали правила недискриминативног понашања и изражавања, посебно када су у питању жене, особе са инвалидитетом и ЛГБТ особе.

Упутства се односе на употребу језика у званичној комуникацији између органа јавне управе, као и у комуникацији између органа јавне управе и грађана, али не и на књижевност, приватне односе или друге личне контексте.²³ Документ се ослања и на чињеницу да је Савет Европе 2010. године усвојио Резолуцију и Препоруку о сузбијању сексистичких стереотипа у медијима, којима се, између осталог, препоручује да национални парламенти предузму мере против сексистичких примедба, увреда које подстичу родно засновану мржњу или насиље, као и напада на појединце и групе на основу пола. С обзиром на то да је Србија чланица Савета Европе од 3. априла 2003. године, ови документи представљају обавезујуће стандарде, иако у том тренутку нису били званично преведени нити су им домаће институције посветиле адекватну пажњу.²⁴

²² Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину, 103.

²³ У изградњи институционалног идентитета потребно је предузети циљане напоре ка препознавању и сузбијању дискриминативних механизма мизогиније (мржња према женама), ејблбодизма (повлашћивање и претпоставка да су сви људи ментално и телесно потпуно способни, уз негирање егзистенције и дискриминисање оних који то нису) и хомофобије (страх, мржња и дискриминација свих нехетеросексуалних категорија људи), која су у великој мери присутна у друштву (Заштитник грађана, *Упутства за стандардизован недискриминативни говор и понашање*, https://platforma.org.rs/wp-content/uploads/2020/03/Uputstva_za_standardizovan_nediskriminativni_govor_i_ponasanje.pdf

²⁴ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину, 67.



Заштитник грађана је доследно заступао становиште да је родно диференциран језик – језик родне равноправности. Насупрот томе, генеричка употреба мушког граматичког рода, као наводно родно неутрална, заправо нарушава равноправност и доприноси невидљивости жена у јавном простору. Због тога је препоручено да се називи положаја, професија, занимања, звања и радних места жена увек наводе у женском граматичком роду.

Посебно је наглашена потреба потпуног избацивања термина „госпођица” из службене, усмене и писмене комуникације, јер тај појам имплицира да је брачни статус жене релевантан податак у професионалном контексту, што није тачно нити оправдано. Препоручено је стандардизовање потписа запослених, визит-карти, службених дописа и натписа на канцеларијама, у складу са принципима родно осетљивог језика (нпр. саветница уместо саветник за запослену жену).

Употреба родно осетљивог, односно родно диференцираног језика, оцењена је као суштински важан корак у остваривању родне равноправности, имајући у виду да је језик огледало друштвених односа и одражава правне, политичке и друштвене промене. Родно осетљив језик представља питање друштвене моћи, јер доприноси већој видљивости жена и одбацивању генеричког мушког рода у којем се жене само подразумевају.

Упутства су била широко доступна јавности и објављена на интернет страницама готово свих тада релевантних организација цивилног друштва које се баве људским правима, укључујући: АСТРА, Аутономни женски центар, Геј стрејт алијансу, Лабрис, Мрежу локалних родних механизма у Србији, Мрежу „Жене против насиља”, Одбор за људска права из Враћа, Реконструкцију – Женски фонд, програм Социјално укључивање и смањење сиромаштва, Удружење жена „Пешчаник”, ВеликиМали, Жене на делу и Женски информационо-документациони центар.²⁵

8. РЕДОВНЕ АКТИВНОСТИ ЗАШТИТНИКА ГРАЂАНА У ПОГЛЕДУ ЛГБТ ОСОБА

Заштитник грађана је од самог почетка рада ове институције одржавао континуирану комуникацију са представницима ЛГБТ заједнице, имајући у виду да је реч о једној од

²⁵ Првобитне реакције јавности обухватале су различите коментаре одобравања. *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, 69.



друштвених група чија су људска права међу најугроженијима.²⁶ Истовремено је пратио активности међународних организација у области унапређења права ЛГБТ особа, нарочито извештаје Савета Европе и Агенције Европске уније за основна права, као и праксу Европског суда за људска права у Стразбуру и Европског суда правде у Луксембургу.

На иницијативу Заштитника грађана, Република Србија се 18. децембра 2008. године придружила групи од 66 држава које су подржале Декларацију Уједињених нација о људским правима ЛГБТ популације.²⁷ Покренута је и иницијатива за решавање питања буџетског финансирања лечења транссексуалности, полазећи од становишта да социјално осигурање треба да покрије макар основне трошкове медицинског прилагођавања пола, као једине медицински признате терапије за транссексуалне особе.

Заштитник грађана је јавно осуђивао случајеве говора мржње према ЛГБТ особама, укључујући њихово поистовећивање са педофилима или криминалцима, као и третирање ЛГБТ заједнице као наводне друштвене опасности. Посебно је указивано на проблем „ћутања администрације”, односно непоступања Републичке радиодифузне агенције у случајевима медијских инцидената. Превентивне мере су предузимане и у вези са покушајима отварања клинике за „лечење хомосексуалности”, као и у случају „Халобебе”, при чему је Министарство здравља у оба случаја поступило ефикасно и у складу са ставовима Заштитника грађана.

У више наврата истицано је да се уставна решења, заснована на међународним стандардима заштите људских и мањинских права, морају доследније и практичније преносити у ниже нормативне оквири и, што је најважније, доследно спроводити у пракси.²⁸

Констатовано је да активисти и активисткиње који се баве заштитом права сексуалних мањина и даље раде у небезбедним условима, често на тајним адресама, те да се само мали број њих појављује у јавности под пуним именом и презименом. Претње путем интернета биле су честе, нарочито након јавних наступа или покретања тема везаних за ЛГБТ права. Ни особе које јавно подржавају ЛГБТ заједницу нису биле поштеђене претњи и

26 Мишљење о Предлогу закона о равноправности полова.

27 Принципи из Џогјакарте – Принципи примене Закона о међународним људским правима везаним за сексуалну оријентацију и родни идентитет, https://rodnaravnopravnost.ombudsman.org.rs/attachments/013_Yogyakarta%20principi%20na%20srpskom.pdf

28 Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину, 26.

увреда. Због тога је Заштитник грађана у јавним иступима више пута наглашавао међународну обавезу државе да адекватно штити бранитеље људских права, укључујући посебно активисткиње и активисте за ЛГБТ права.²⁹

8.1. Парада поноса 2010. године

Парада поноса одржана 2010. године представљала је важан, али за многе учеснике и организаторе горак догађај.³⁰ По први пут у Београду одржана је годишња јавна манифестација припадника мањинске сексуалне оријентације и њихових савезника без директних последица по физички интегритет учесника. Европске институције су одржавање Параде поноса оцениле као позитиван корак у процесу европских интеграција Србије.

Безбедност неколико стотина учесника обезбеђивале су изузетно снажне полицијске снаге, које су их штитиле од вишеструко бројнијих насилних група. Током одржавања Параде поноса нападнута је и зграда Заштитника грађана, на којој је поломљен велики број прозора. Уз велики број повређених полицијских службеника и значајну материјалну штету, овај догађај је још једном потврдио да се јавно и отворено бављење „непопуларним” темама у Србији и даље одвија уз висок степен ризика.

8.2. Недискриминативни говор и понашање у погледу ЛГБТ особа

Посебан део Упутстава за стандардизован недискриминативан говор и понашање био је посвећен ЛГБТ особама.³¹ Јавности су посебно одјекнуле препоруке да се не претпоставља аутоматски хетеросексуалност свих људи, да се ни од кога не захтева изјашњавање о сексуалној оријентацији или родном идентитету, као и да се ЛГБТ особе третирају као једнако вредне као и хетеросексуалне особе.

Наглашено је да су неприхватљиве праксе изолације, увреда, подсмеха, дискриминације или бојкота особа чији животни стил или идентитет одступају од доминантног хетеро-

²⁹ Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2008. годину, 38.

³⁰ ЛГБТ популација у Србији – стање људских права и друштвени положај, Заштитник грађана, Београд, септембар 2011, <https://ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebniizvestaji/2107-2012-01-12-14-02-53>

³¹ Упутства за стандардизован недискриминативни говор и понашање.





нормативног модела. Увредљиво и дискриминативно је исмевати изглед или понашање особа за које се претпоставља да имају другачију сексуалну оријентацију. Такође је истакнуто да је нетачно и увредљиво претпостављати да све ЛГБТ особе желе да промене пол, да не желе децу, породицу или моногамне партнерске односе.

Посебно је указано да је неприхватљиво говорити о „нормалнима и онима другима”, будући да је истополна оријентација нормалан, иако мањински, облик људске сексуалности. Једнако је неприхватљиво тврдити да видљиво постојање ЛГБТ особа угрожава породицу, омладину или друштвене вредности, или да ЛГБТ особе „намећу” свој начин живота када захтевају једнака права и заштиту од насиља и дискриминације.

8.3. Права и друштвени статус ЛГБТ особа

У области права ЛГБТ особа, кључни домени активности Заштитника грађана обухватали су случајеве говора мржње у медијима и од стране јавних личности, дискриминацију и насиље, као и посебно изражено право на слободу јавног окупљања. Ово право је идентификовано као једно од најпроблематичнијих, будући да у Србији у том периоду нису постојали услови за безбедно организовање јавних скупова ЛГБТ заједнице.

Хомосексуалност у Србији, као и у већем делу света, одавно није кривично дело нити болест. У мају 2008. године истополна оријентација је уклоњена са званичне листе болести, чиме је престала и формална могућност принудног лечења или хоспитализације. Упркос томе, ЛГБТ особе су се континуирано суочавале са бројним предрасудама и облицима дискриминације, што је у великом броју случајева онемогућавало пријављивање насиља и дискриминације и чинило размере проблема друштвено невидљивим.

Један од значајних проблема у заштити права ЛГБТ особа представљала је и чињеница да су активисти и активисткиње за људска права и даље били изложени озбиљним безбедносним ризицима. Посебна пажња посвећена је и питањима транссексуалних особа, након обраћања њихових удружења Заштитнику грађана у вези са непокривеношћу трошкова оперативног прилагођавања пола и постоперативног третмана. У Србији се годишње обављало око 250 таквих медицинских интервенција.

На интервенције Заштитника грађана, поједини медији су током 2008. године почели јавно да се извињавају због говора мржње према ЛГБТ особама, међу њима „Политика”, „Блиц” и „Б92”.

9. НАДЗОР У ДОМОВИМА ЗА СТАРИЈА ЛИЦА

Заштитник грађана је у оквиру свог мандата посебну пажњу посветио положају старијих лица, нарочито оних смештених у установама социјалне заштите. Старија лица, а међу њима посебно старије жене, препозната су као вишеструко рањива друштвена група, изложена ризику од занемаривања, злостављања, дискриминације и институционалне невидљивости.³² Ти домови су се показали као тзв. „женска прича”.³³ Свуда су жене уочљива већина корисника, њих је углавном двоструко или троструко више од мушкараца. Једна четвртина корисника су мушкарци, а три четвртине жене, а понегде је и 90% жена. И домске управе и запослени у њиховим стручним службама састављени већински од жена. Како су жене по традиционалним родно стереотипним улогама више током живота посвећене одгајању деце и уопште више оријентисане на породични живот, чињеница преовлађујућег броја жена указује да се та „женска” животна инвестиција многима по свој прилици није „исплатила”, јер очито, оне нису у старости добиле узвратну негу и пажњу својих потомака и других чланова породице, већ су, не својевољно, постајале већинске кориснице тих социјалних установа. Родни односи су се и у том сегменту стварности, показали као дуготрајно дискриминативни.

Надзори у домовима за старија лица спровођени су како по притужбама корисника и њихових породица, тако и на сопствену иницијативу Заштитника грађана. Посебно су разматрани услови смештаја, доступност здравствене заштите, начин опхођења запослених према корисницима, као и поштовање достојанства, приватности и личног интегритета корисника. Утврђено је да су жене чиниле већину корисника домовна за старија лица, што је последица њихове дуже просечне животне доби, али и неповољнијег економског положаја током радног века.

³² Домови за смештај старијих лица. *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010. годину*, 91–92.

³³ *Ibid.*





У више надзора уочени су проблеми везани за недовољну индивидуализацију услуга, неадекватне механизме заштите од насиља и занемаривања, као и недостатак јасно прописаних процедура за пријављивање и реаговање у случајевима повреде права корисника. Посебно забрињавајући били су налази који су указивали на родно следе праксе у институцијама, у којима се специфичне потребе старијих жена нису препознавале нити систематски уважавале.

Заштитник грађана је у својим препорукама инсистирао на унапређењу квалитета институционалне заштите старијих лица, јачању надзорне улоге оснивача установа, континуираној едукацији запослених о људским правима и родној равноправности, као и на успостављању ефикасних и доступних механизма за подношење притужби. Посебно је наглашена потреба за развојем ванинституционалних облика подршке и помоћи старијим лицима, како би се смањила потреба за институционалним смештајем и очувала њихова аутономија и достојанство.

У контексту родне равноправности, истакнуто је да се старије жене често суочавају са кумулативним ефектима дискриминације – по основу пола, старости, здравственог стања и економског положаја. Због тога је закључено да политике и мере у области социјалне заштите морају бити родно сензитивне и засноване на реалним потребама корисника и корисника, а не на формално неутралним, али у пракси неједнако делујућим решењима.

10. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Анализа рада Заштитника грађана у области родне равноправности показује да је ова институција од самог оснивања имала важну и препознатљиву улогу у заштити права жена и других родно и сексуално маргинализованих група. Иако формални нормативни оквир није увек био довољан или доследно примењиван, деловање Заштитника грађана допринело је видљивости родне дискриминације, развоју стандарда добре управе и јачању институционалне одговорности.³⁴

³⁴ Олга Поповић Обрадовић, „Латинка Перовић: Доминантна и нежељена елита”, *Данас*, Београд, 2022, 53.



Посебан допринос институције огледа се у препознавању и адресирању структуралне дискриминације, која се често не испољава кроз појединачне, лако препознатљиве повреде права, већ кроз дуготрајне, нормализоване обрасце неједнакости. Кроз поступање на сопствену иницијативу, давање препорука и јавне иступе, Заштитник грађана је указивао на системске пропусте и инсистирао на томе да родна равноправност није питање добре воље, већ уставна и међународна обавеза државе.

У пракси често није било лако, као и увек када се доводе у питање традиционални односи, поделе улога, односи моћи, интереси и неприкосновеност привилегија. Поглед уназад на тај почетни период скреће пажњу на типичне ситуације објашњене антитезом Мартина Лутера Кинга, по којој Страх поставља питање: „Да ли је то безбедно?“, док се Лукавство пита: „Да ли је то мудро?“, а Сујета: „Да ли је то популарно?“ Ипак, све време присутно је питање које поставља Савест: „Да ли је то исправно?“ Као заменици Заштитника грађана задуженој за родну равноправност, али и захваљујући раду у целој институцији, омогућило ми је јасније разумевање како у пракси поступати. Деловала сам, (али и писала и предавала) често свесна да постоје тренуци када је неопходно заузети став који није безбедан, ни мудар, нити популаран, али који се ипак мора заузети — јер је исправан.³⁵

У области спречавања насиља над женама, рад институције показао је да је могуће унапредити заштиту жртава и без чекања на измене закона, кроз доследну примену постојећих прописа, међуинституционалну сарадњу и професионалну одговорност носилаца јавних функција. Пример добре праксе Основног јавног тужилаштва у Зрењанину илуструје потенцијал таквог приступа и указује на значај локалних иницијатива у унапређењу система заштите.

Економска неравноправност, дискриминација на тржишту рада, неједнака расподела имовине, као и родно стереотипни образовни обрасци остали су трајни изазови, који захтевају дугорочне, координисане и родно сензитивне јавне политике. Посебно рањиве групе жена – Ромкиње, самохране мајке, жене са села, старије жене и жене са инвалидитетом – и даље су изложене вишеструким облицима дискриминације, што захтева интерсекционални приступ у креирању и спровођењу мера заштите.

35 Зорица Мршевић, *Ка демократском друштву – родна равноправност*, Београд 2011, 17–18, <http://zoricamrsevic.in.rs/knjige/Rodnaravnopravnost-ZoricaMrsevic.pdf>



Рад Заштитника грађана у погледу права ЛГБТ особа представљао је један од највидљивијих и друштвено најосетљивијих сегмената деловања институције. Упркос снажним друштвеним отпорима, ова област је показала значај независних институција у заштити мањинских права, слободе окупљања и слободе изражавања, као и у супротстављању говору мржње и насиљу.

Увођење и промоција стандарда недискриминативног говора и понашања, нарочито кроз инсистирање на родно осетљивом језику, имало је нормативни и симболички значај, јер је допринело видљивости жена и других маргинализованих група у јавном простору и афирмацији равноправности као друштвене вредности.

Закључно, може се констатовати да је рад Заштитника грађана у области родне равноправности представљао важан коректив институционалних пракси и подстицај развоју родно одговорних политика у Републици Србији. Очување независности ове институције, јачање њених капацитета и доследно уважавање њених препорука остају кључни предуслови за даљи напредак у остваривању стварне, а не само формалне родне равноправности.

Остаје да се прати да ли ће постигнут институционални континуитет у области родне равноправности бити одржан, посебно у контексту ЕУ интеграција. Промењена геополитичка ситуација није још увек довела до напуштања међународних стандарда у Европи у погледу родне равноправности иако су утицаји у том погледу ослабили. Истовремен је евидентан и пораст домаћих антиродно оријентисаних снага које се супротстављају свим аспектима родне равноправности у пракси.³⁶

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Монографски извори

Мршевић, Зорица, *Ка демократском друштву – родна равноправност*, Београд 2011, 17–18, http://zoricamrsevic.in.rs/knjige/Rodna_ravnopravnost_-_Zorica_Mrsevic.pdf

³⁶ Зорица Мршевић, „Антиродне политике и праксе”, *Маргинализам у религији, науци, филозофији и уметности* (ур. Зорица Кубурић, Љиљана Ђумура), Београд, 2025, 443–458, doi: <https://doi.org/10.46793/841115.XXV.443M>

Перовић, Латинка, *Доминантна и нежељена елита: Белешке о интелектуалној и политичкој елити у Србији (XX–XXI век)* (2. изд.), Београд, 2016.

Годишњи и посебни извештаји, мишљења и упутства

Домови за смештај старијих лица. *Редован годишњи извештај Заштитника грађана за 2010 годину*, Београд, 2011, 91–92.

Заштитник грађана Републике Србије, *ЛГБТ популација у Србији – стање људских права и друштвени положај*, Београд, септембар 2011, <https://ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebniiizvestaji/2107-2012-01-12-14-02-53>

Заштитник грађана Републике Србије, *Мишљење о Предлогу закона о равноправности полова*, 26. октобар 2009, https://www.ombudsman.rs/attachments/1628_Misljenje%20zakon%20o%20ravnopravnostipolova.pdf

Заштитник грађана Републике Србије, *Мишљење са препорукама о доношењу посебних протокола о поступању у случајевима насиља над женама у породици и у партнерским односима*, 12. децембар 2012, https://rodnaravnopravnost.ombudsman.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=22:m-6623124&catid=14&Itemid=27

Заштитник грађана Републике Србије, *Посебан извештај о ситуацији породичног насиља над женама у Србији*, 12. јануар 2012, <https://ombudsman.rs/index.php/lang-sr/izvestaji/posebnii-izvestaji/2106-2012-01-12-13-43-33>

Заштитник грађана Републике Србије, *Протоколи за поступање надлежних органа у случајевима насиља над женама у породици и партнерским односима*, креирано 5. марта 2014. године, https://rodnaravnopravnost.ombudsman.org.rs/index.php?option=com_content&view=article&id=81&lang=sr&Itemid=2

Заштитник грађана Републике Србије, *Редован годишњи извештај за 2008. годину*, Београд, 2009, <https://www.ombudsman.rs/images/dokumenta/Redovan%20godišnj%20izveštaj%20za%202008.%20godinu%20-%20latinica.pdf>

Заштитник грађана Републике Србије, *Редован годишњи извештај за 2009. годину*, Београд, 15. март 2010, https://www.ombudsman.rs/attachments/800_Izvestaj%20ZG%202009%2011%20lat.pdf



Заштитник грађана Републике Србије, *Редован годишњи извештај за 2010. годину*, Београд, 15. март 2011, <https://www.ombudsman.rs/index.php/izvestaji/godisnji-izvestaji/5560-2010-2>

Заштитник грађана Републике Србије, *Упутство за стандардизован недискриминативни говор и понашање*, Београд, 2012, [https://platforma.org.rs/wp-content/uploads/2020/03 / Uputstva_za_standardizovan_nediskrimi-nativni_govor_i_ponasanje.pdf](https://platforma.org.rs/wp-content/uploads/2020/03/Uputstva_za_standardizovan_nediskrimi-nativni_govor_i_ponasanje.pdf)

Родно равноправне / равноправни – заштитите своја права, Покрајински омбудсман – ФБ Принт Нови Сад, Београд/Нови Сад, 2010. https://rodnaravnopravnost.ombudsman.org.rs/attachments/013_Brosura%20Zastitnik%20gradjana-pokrajinski%20ombudsman.pdf

Радови у зборницима и с научних скупова

Мршевић, Зорица, „Антиродне политике и праксе”, *Маргинализам у религији, науци, филозофији и уметности* (ур. Зорица Кубурић, Љиљана Ђумура), Београд, 2025, 443–458, doi: <https://doi.org/10.46793/841115.XXV.443M>

Међународни документи и интернет извори

European Ombudsman, *Gender Equality in Public Institutions*, 13 January 2026, <https://www.ombudsman.europa.eu/en/speech/en/218285>

Принципи из Џогјакарте – Принципи примене међународних људских права у вези са сексуалном оријентацијом и родним идентитетом, Регионални инфо центар, Смедерево, 2012, https://rodnaravnopravnost.ombudsman.org.rs/attachments/013_Yogyakarta%20principi%20na%20srpskom.pdf



Zorica Mršević
Full Professor
University Business Academy in Novi Sad
Faculty of European Legal and Political Studies in Belgrade

KEY ASPECTS OF THE ACTIVITIES OF THE FIRST CONVOCATION OF THE CITIZENS' PROTECTOR IN ACHIEVING GENDER EQUALITY

Summary: *The subject of the work is the action of the national ombudsman in the field of gender equality, which is classified as a mechanism for gender equality, apart from the fact that it is an independent state body that protects the rights of citizens and controls the work of state administration bodies. The aim of the work is an analysis of activities related to gender equality from its establishment in 2008 to 2011, which is characterized by reliance on international legal obligations and domestic expert analyzes in the field of gender equality, the establishment of subfields that have remained the same from the beginning until today: violence against women, gender non-discriminatory language, marginalized groups of women and the rights of LGBTI persons. The conclusion points to the continuity and establishment of ombudsman activities in the field of gender equality. The changed geopolitical situation has not yet led to the abandonment of international standards regarding gender equality, although the impacts in this regard have weakened. At the same time, there is also an increase in domestic anti-gender-oriented forces that oppose gender equality in practice.*

Keywords: *ombudsman, start of work, gender equality, violence against women, non-discriminatory language, rights of LGBT persons, continuity.*

