

Instrument za uključivanje principa da niko ne bude izostavljen u zakonska i strateška dokumenta Republike Srbije



UNITED NATIONS
HUMAN RIGHTS
OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER



UJEDINJENE
NACIJE
SRBIJA
.....



Република Србија
МИНИСТАРСТВО ЗА
ЉУДСКА И МАЊИНСКА
ПРАВА И ДРУШТВЕНИ
ДИЈАЛОГ



Instrument za uključivanje principa da niko ne bude izostavljen u zakonska i strateška dokumenta Republike Srbije



Beograd, 2022.



Sadržaj

01	Značaj i namena instrumenta	7
02	Princip da niko ne bude izostavljen i njegov značaj	8
03	Donošenje zakonskih i strateških dokumenata u Republici Srbiji (mapa puta)	12
04	Uključivanje LNOB principa u faze u planiranju i sprovođenju zakonskih i strateških dokumenata	14
	4.1. Procena potrebe za donošenjem zakonskog ili dokumenta javne politike	14
	4.2. Formiranje radne grupe	15
	4.3. Izrada zakonskog ili planskog dokumenta	16
	4.3.1 Analiza budućih efekata zakona i strategija	16
	4.3.2 Kako se identifikuju grupe u riziku od isključenosti	18
	4.3.3 Prikupljanje podataka	19
	4.4. Metodologija i podaci	21

05	Participacija onih kojih se tiču zakonska i strateška dokumenta	24
	5.1. Konsultacije	24
	5.2. Javna rasprava	25
06	Evaluacija i nadzor	28
07	Kontrolne liste	30
	Postojanje diskriminacije/prepreka	30
	Iniciranje predloga za donošenje novog zakona ili dokumenta javne politike	31
	Uključivanje LNOB principa prilikom formiranja radne grupe	32
	Uključivanje LNOB principa prilikom odabira OCD koja uzima učešće u radu radne grupe i konsultativnom procesu	32
	Situaciona analiza / Analiza pregleda stanja	33
	Uključivanje LNOB principa u prikupljanje relevantnih podataka	34
	Sprovođenje konsultacija i javne rasprave uz punu primenu LNOB principa	36
	Evaluacija i nadzor	36

ANEKS I.	Sličnosti i razlike HRBA i LNOB principa	38
ANEKS II.	Put donošenja zakonskih i strateških dokumenata	40
ANEKS III.	Vrste strateških dokumenata u Republici Srbiji	44
ANEKS IV.	Participacija	46
ANEKS V.	Prikupljanje podataka	48
ANEKS VI.	Metodi konsultacija sadržani u pravilniku o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata	51

01

Značaj i namena instrumenta

Značaj ovog Instrumenta ogleda se u pružanju smernica donosiocima odluka u razumevanju i primeni pristupa zasnovanog na ljudskim pravima (Human Rights Base Approach, HRBA) i principa da niko ne bude izostavljen (Leaving No One Behind, LNOB) u budućim zakonskim, strateškim i planskim dokumentima Republike Srbije. Instrument daje jasne smernice za imlementaciju principa da niko ne bude izostavljen u svim fazama kroz koje zakonski i strateški dokumenti prolaze. Time se obezbeđuje da i najugroženije i najviše isključene grupe budu prepoznate i uključene¹, posebno žene i devojčice iz tih grupa, koje su dosta često prepoznate kao naročito obespravljene zbog višestruke nejednakosti i diskriminacije.

Instrument je namenjen različitim akterima koji učestvuju u procesu izrade, usvajanja, implemencije i praćenja primene zakonskih i strateških dokumenata, a naročito donosiocima strateških i planskih dokumenata na svim nivoima; kao i svim ostalim akterima koji su na bilo koji način uključeni u izradu ovih dokumenata:

- nezavisnim institucijama;²
- civilnom sektoru;
- ekspertima i akademskoj zajednici³.

- ¹ Instrument služi za primenu LNOB principa, kao obaveze koju je Srbija na sebe preuzela prilikom glasanja za usvajanje Agende 2030 za održivi razvoj. Ovde se, pre svega, misli na Narodnu skupštinu, Vladu, resorna ministarstva; organe državne uprave i službe Vlade, organe Autonomne pokrajine, organe jedinica lokalne samouprave, radne grupe za izradu zakona i strateških dokumenata. Tako, na primer, predlagač nekog zakona ili strategije, treba da obezbedi aktivnu participaciju i smislene konsultacije svih onih čijih se života tiče predloženi dokument javne politike. Takođe, Instrument je namenjen i svim akterima koji su uključeni u izradu dokumenata za implementaciju Agende 2030 za održivi razvoj, čiji ciljevi prvenstveno treba da doprinesu smanjenju siromaštva, nejednakosti i nepravde i koji blisko odražavaju standarde u oblasti ljudskih prava i rada i zapošljavanja.
- ² Na primer, nezavisne institucije iz oblasti ljudskih prava mogu pratiti sprovođenje zakona i drugih propisa, inicirati njihovo donošenje ili izmenu i davati mišljenje o odredbama nacрта zakona i drugih propisa
- ³ OCD i eksperti mogu učestvovati u radnim grupama za izradu zakona i strategija, ekspertskim grupama, uzimati učešće u procesu javnih konsultacija i rasprava i evaluaciji dokumenata.

Princip da niko ne bude izostavljen i njegov značaj

Agenda 2030 za održivi razvoj⁴ prepoznaje pet osnovnih principa, među kojima je vodeći princip da „niko ne bude izostavljen“ (LNOB) i davanje prioriteta „onima koji su najviše isključeni“.⁵ Značaj ovog dvostrukog principa ogleda se u stvaranju društva koje je kohezivnije, ravnopravnije i zasnovano na solidarnosti, promovisanjem inkluzivnog razvojnog modela koje vodi ka održivoj budućnosti.⁶ Princip LNOB u praksi podrazumeva procenu koja ide dublje od prosečnog i zbirnog napretka, kako bi se mapirali oni koji su izostavljeni ili su u riziku da budu izostavljeni, identifikovali problemi i izazovi zbog kojih su u takvoj poziciji i analizirale mere i odgovorni akteri za njihovo sprovođenje, a radi ostvarenja napretka svih grupa u društvu. Dakle, ovaj dvostruki cilj treba da doprinese uklanjanju nejednakosti i diskriminacije, da onemogući društvenu isključenost i smanji ranjivosti koje potkopavaju potencijal pojedinaca, istovremeno stavljajući dodatni fokus i prioritet na one koji su najugroženiji.

Princip LNOB-a primenjuje se na Agendu za održivi razvoj u celini, uključujući sve ciljeve održivog razvoja (SDG) i podciljeve, u cilju postizanja transformativne ambicije postavljene Agendom 2030,⁷ koja je mnogo šira od njenih 17 ciljeva. Posebno je važno naglasiti da je ovo za Republiku Srbiju obaveza iz više razloga. Prvo, Republika Srbija se obavezala da svoje politike i delovanje uskladi sa Agendom 2030 i ciljevima održivog razvoja, a time i da implementira LNOB princip kao jedan od njenih vodećih principa.⁸ Drugo, Agenda 2030 zasnovana je na standardima UN i ostvarenju ljudskih prava koji su temeljni principi Povelje Ujedinjenih nacija i međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima, koje je Republika Srbija ratifikovala i koji su time obavezujući za Republiku Srbiju.⁹ Konačno, implementacija Agende 2030 u saglasnosti je sa uslovima za prijem Republike Srbije u EU, radi ostvarenja svog punopravnog članstva u ovoj organizaciji.

4 Nova razvojna agenda Ujedinjenih nacija, SDGs, <http://www.ciljeviodrzivograzvoja.net>

5 Preostala četiri principa su: univerzalnost, međuzavisnost i nedeljivost, inkluzivnost i partnerstvo više zainteresovanih strana. Videti The 2030 Agenda for Sustainable Development, United Nations System Staff College.

6 Social Development Division, Policy Paper, Classification and Regression Trees (CART), ESCAP, p. 3.

7 Agenda 2030 i ciljevi održivog razvoja su po svom karakteru univerzalni, transformativni, sveobuhvatni i inkluzivni. Videti OHCHR, Sustainable Development Goals, Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development. Nova Agenda zasnovana je na ciljevima i principima Povelje Ujedinjenih nacija, uključujući puno poštovanje međunarodnog prava. Principi sadržani u Deklaraciji o zdravoj životnoj sredini i razvoju iz Rija, uključuju, između ostalog, principe zajedničke ali i diferencirane odgovornosti.

8 Srbija i Agenda 2030, Vlada Republike Srbije, GIZ, p. 4, <https://rsjp.gov.rs/wp-content/uploads/Agenda-UN-2030.pdf>.

9 Član 16. stav 2. Ustava Republike Srbije jasno predviđa da su potvrđeni međunarodni ugovori i međunarodno običajno pravo sastavni deo unutrašnjeg pravnog poretka i neposredno se primenjuju.

Primarni fokus LNOB je na naročito ugrožene, više-struko diskriminirane grupe u društvu, koje su isključene ili u riziku od isključenosti i o čijoj brojnosti i položaju često nema relevantnih podataka. Ova isključenost ima negativan uticaj na pristup o ostvarenju njihovih ljudskih prava, kao i na to da nemaju jednake/pravične koristi od društvenog razvoja.

Tako primena ovog principa podrazumeva da se u planiranju, izradi i implementaciji zakona i dokumenata

nata javne politike posebno obrati pažnja upravo na grupe koje su često nevidljive, što je ranije dovelo do toga da dokumenti nisu usmereni na unapređenje njihovog položaja ili otklanjanje uzroka koje dovodi do njihove isključenosti. Stoga se upravo njegovom primenom obezbeđuje prioritizacija onih koji su najviše isključeni i koji u velikoj većini slučajeva nisu obuhvaćeni, odnosno konsultovani prilikom izrade i sprovođenja zakonskih i strateških dokumenata.

Strateški dokument koji nastoji da unapredi položaj Roma i Romkinja u Republici Srbiji treba naročito da uzme u obzir činjenicu da Romi ne predstavljaju homogenu grupu, te da je neophodna identifikacija i uključivanje i onih grupa unutar romske zajednice koje su izložene višestrukoj diskriminaciji i isključivanju kao što su npr. romske žene i devojčice, osobe sa invaliditetom, LGBTI osobe, starije osobe, stanovnici/ce podstandardnih naselja.

Zato LNOB princip nudi proces „korak po korak“, koji sadrži alate za identifikaciju svih grupa koje su izostavljene i ključnih uzroka njihove isključenosti, a koji moraju biti integrisani u zakone i strateške dokumente koji prate LNOB metodologiju.

LNOB pristup je usmeren ka unapređenju i zaštiti ljudskih prava.¹⁰ Oslanja se na **pet ključnih principa**: 1. participaciju;¹¹ 2. odgovornost;¹² 3. nediskriminaciju;¹³ 4. osnaživanje;¹⁴ i 5. zakonitost.¹⁵

10 LNOB dopunjuje i podržava pristup koji je zasnovan na pravima (HRBA) i usmeren je ka njihovom unapređenju i zaštiti. Videti više o sličnostima i razlici između LNOB i HRBA u *Aneksu I*.

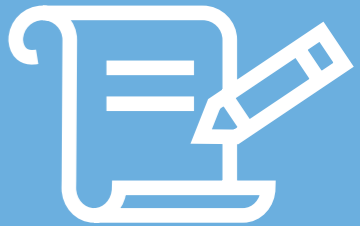
11 Neophodno je obezbediti učešće onih koji su izostavljeni, odnosno u riziku da budu izostavljeni.

12 Država ima odgovornost da obezbedi da svako lice pod njenom jurisdikcijom uživa sva garantovana prava i slobode.

13 Osnovni princip ljudskih prava i LNOB jeste zabrana diskriminacije i postizanje pune ravnopravnosti svih lica u jednom društvu.

14 Nije dovoljno samo zabraniti diskriminaciju, već i osnažiti grupe da identifikuju svoj položaj, ojačaju svoje kapacitete i preduzimaju sve mehanizme koji im stoje na raspolaganju radi unapređenja svog položaja.

15 Sve mere i aktivnosti moraju biti zasnovane na zakonu, koji ima određene kvalitete i koji propisuje uslove i način ostvarenja određenih prava, kao i uslove pod kojima neko pravo može biti ograničeno, a u skladu sa relevantnim međunarodnim standardima.



LNOB pristup sastoji se iz nekoliko koraka:

1



**Ko je izostavljen?
Prikupljanje dokaza/podataka radi
identifikacije grupa.**

Ključni koraci u okviru ovog principa, a koji se moraju sprovesti, obuhvataju prvo identifikaciju onih koji su ugroženi jer o njima često nema podataka.¹⁶ Međutim, kako nijedna društvena grupa nije homogena, jer u okviru ugrožene grupe postoje one koje su zbog svog položaja izložene višestrukoj diskriminaciji, potrebno je takođe identifikovati i sve one koji se suočavaju sa višestrukom i intersekcijom diskriminacijom, zbog čega nisu prepoznati ili su najviše izostavljeni.¹⁷ Da bi mogle da se identifikuju grupe koje su izostavljene ili u riziku da budu izostavljene, posebna pažnja mora se posvetiti prikupljanju relevantnih i razvrstanih podataka, kao što su podaci zasnovani na polu, uzrastu i rodu, geografskoj pripadnosti i ostalim relevantnim karakteristikama, što je takođe u skladu sa postojećim SDG indikatorima.

2



**Zašto je neko izostavljen?
Određivanje prioriteta i analiza.**

Drugi korak podrazumeva procenu šta dovodi do toga da su neke grupe izostavljene ili u riziku da budu izostavljene. Dakle, neophodno je sprovesti analizu osnovnih uzroka njihove isključivosti, deprivacije i nejednakosti. Ovo podrazumeva razumevanje ne samo onih uzroka koji su očigledni, već i onih koji mogu biti strukturalni i dovesti do toga da je grupa marginalizovana u dugom vremenskom periodu. U ovom koraku se identifikuju i glavni nosioci obaveza čije su akcije neophodne za postizanje promene u rešavanju osnovnih uzroka. Zatim, imaoci prava, tj. oni koji su izostavljeni ili u riziku da budu izostavljeni, kao i njihovi kapaciteti, odnosno nedostaci u kapacitetima zbog kojih ne mogu da ostvare svoja prava i na koje budućim merama treba uticati. Da bi se dalje utvrdilo koje su akcije, tj. mere potrebne u kratkom, srednjem i dužem roku, treba da postoji analiza nedostataka u kapacitetu koji sprečavaju ili ograničavaju delovanje aktera. Pravilan i sveobuhvatan odgovor na ovo pitanje je veoma važan za puno ostvarivanje principa da niko ne bude izostavljen.

3



**Šta treba učiniti?
Koje mere treba preduzeti?**

Akcije i intervencije za rešavanje izazova, prepreka i nedostataka u kapacitetima, koje su identifikovane u prethodnim fazama. Moguće oblasti uključuju: zagarivanje, stvaranje podržavajućeg okruženja, razvoj kapaciteta i podrška OCD, osnaživanje zajednice, unapređenje kvaliteta i dostupnosti usluga, partnerstvo sa organizacijama civilnog društva, koje uključuje i civilno društvo. U ovoj fazi potrebno je odrediti prioritete, uzimajući u obzir prvo one koji su izostavljeni. Takođe, različitim marginalizovanim grupama potreban je i različit pristup. Važno je identifikovati najprikladnije i prioritete akcije i intervencije za svaku od grupa koje su izostavljene.

4

**Kako? Kako meriti i pratiti
napredak?**

Ova faza podrazumeva da dolazi do identifikacije i kontekstualizacije LNOB indikatora i ciljeva. Kvantitativni i kvalitativni pokazatelji imaju zadatak da mere obaveze, procese i ishode, te sva tri indikatora treba koristiti u analizi i evaluaciji. Praćenje podrazumeva i jačanje nadzornih kapaciteta različitih aktera za razvoj i praćenje indikatora.

5



**Unapređenje odgovornosti za
sprovođenje LNOB principa.**

Poslednja faza podrazumeva integraciju LNOB-a u proces praćenja i revizije ciljeva održivog razvoja, uključujući i nacionalni izveštaj o SDG. Potrebno je razumeti da postoji odgovornost da se svim grupama omogući jednako uživanje ljudskih prava i da se posvećenost ovom cilju obezbedi na nacionalnom nivou. Kada je reč o onima koji su izostavljeni, jednako uživanje ljudskih prava takođe podrazumeva postojanje sveobuhvatnijih, a često i dugotrajnijih mera za ostvarivanje njihove pune ravnopravnosti u društvu.

U svim navedenim fazama neophodno je omogućiti aktivnu participaciju grupa koje su u riziku da budu izostavljene, kako bi se čuo njihov glas, što doprinosi donošenju smislenijih, sveobuhvatnijih i pravednijih dokumenata koji za krajnji cilj imaju smanjivanje razlika i nediskriminaciju.

16 Na primer, lica bez dokumenata, stanovnici podstandardizovanih naselja, lica koja su u procesu potvrđivanja pola i sl.

17 Na primer, starije žene koje žive u seoskim područjima, deca sa invaliditetom koja žive u podstandardnom naselju i sl.

Donošenje zakonskih i strateških dokumenata u Republici Srbiji (mapa puta)

U ovom delu biće ukratko predstavljena mapa faza u donošenju zakona i dokumenata javne politike, čije će najvažnije faze sa stanovišta primene LNOB principa biti predstavljene u tački 4.

I Put donošenja zakona

Postupak za donošenje zakona uređen je u skladu sa važećim pravnim okvirom Republike Srbije¹⁸ i po fazama izgleda kao na mapi puta prikazanoj dole.



18 Ustav Republike Srbije, Zakon o Narodnoj skupštini, Zakon o planskom sistemu (čl. 41 propisuje obavezu sprovođenja analize efekata na propise, uključujući i zakone), Poslovnik Narodne skupštine i Poslovnik Vlade.

II Put donošenja strateških dokumenata

Zakonom o planskom sistemu uređuje se postupak donošenja strateških dokumenata i po fazama izgleda kao na mapi puta prikazanoj dole. Prilikom izrade i usvajanja planskih dokumenata vodi se računa o njihovoj usklađenosti sa Ustavom, potvr-

đenim međunarodnim ugovorima, zakonima i obavezama preuzetim u procesu EU integracija, ali i obavezama koje je država prihvatila na osnovu Agende 2030.



Detaljnije o putu donošenja zakona i dokumenta javne politike videti u **Aneksu II**. Više o vrstama dokumenata javne politike videti u **Aneksu III**.

Uključivanje LNOB principa u faze u planiranju i sprovođenju zakonskih i strateških dokumenata

Faze koje su ključne za uključivanje LNOB principa primarno se odnose na: 1) procenu potrebe za donošenjem zakonskog ili dokumenta javne politike; 2) formiranje radne grupe; 3) izradu zakonskog ili planskog dokumenta; 4) konsultacije i javnu raspravu; i 5) evaluaciju i nadzor. Pritom, treba naglasiti da su prikupljanje podataka i participacija važne za sve navedene faze i predstavljaju ključ inkorporiranja LNOB principa u donošenje, implementaciju i evaluaciju strateških dokumenata.

U ovom delu biće predstavljeno i:

- kako se identifikuju grupe u riziku od isključenosti, njihov stepen isključenosti i diskriminacije i njihovi uzorci;
- postupanje u slučaju postojanja, odnosno nepostojanja relevantnih podataka na kojima se zasniva njihov trenutni položaj u odnosu na potrebu da ne budu izostavljeni;
- koji su to metodi koji bi kroz primenu gorenavedenih faza trebalo da dovedu do mera koje će najefikasnije osigurati poštovanje principa da niko ne bude izostavljen;
- na koji način će se meriti napredak u ostvarivanju takvih mera, kao i njihova usaglašenost sa stvarnim stanjem grupa na koje se one odnose, što naposljetku podrazumeva i proces evaluacije.

Dakle, integrisanje LNOB principa predstavlja jedan sveobuhvatan i višestepen proces, koji ima za rezultat da niko ne bude izostavljen kroz sve faze

koje se tiču dokumenata kojima bi trebalo unaprediti položaj najsiromašnijih i najmarginalizovanijih grupa. Upravo je to put kojim se postiže pravično, ravnopravno, tolerantno, otvoreno i inkluzivno društvo, u kojem su potrebe najugroženijih zadovoljene, kako je i navedeno u Agendi 2030, ali se obezbeđuje i pristup koji je u potpunosti zasnovan na punom poštovanju ljudskih prava.

4.1. Procena potrebe za donošenjem zakonskog ili dokumenta javne politike

Pre nego što se uđe u proces izrade nekog zakona ili dokumenta javne politike, neophodno je da se pokrene inicijativa za donošenje konkretnog dokumenta. Iako se kao predlagači mogu pojaviti različiti akteri,¹⁹ najčešće će odluka biti doneta na nivou Vlade, kada se razmatra potreba za donošenjem nekog zakona, ili izmenom i dopunom postojećeg zakona, odnosno strateškog dokumenta, kao posledica promene društvenih okolnosti, pritisaka odgovarajućih grupa zbog problema sa primenom pojedinih instituta u praksi, usaglašavanja sa pravom EU, praksom Evropskog suda za ljudska prava, preporukama datim u okviru UN mehanizama za ljudska prava i drugih međunarodnih standarda. Iz koje god oblasti da se donosi zakon ili dokument javne politike, ona uvek, direktno, ili makar implicitno, ima uticaja i na najsiromašnije i najisključenije članove društva, zbog čega je uvek potrebno primeniti princip LNOB.

Početna faza zahteva polazne osnove koje bi ukratko sadržale identifikaciju grupa čiji položaj treba da se unapredi, kao i identifikovanje izazova (neposrednih i strukturalnih uzroka) koji mogu dovesti do ograničenja u u realizaciji određenih prava ili ciljeva održivog razvoja.

LNOB princip znači da početna procena ide dalje od procene prosečnog i ukupnog napretka, ka obezbeđivanju napretka za sve grupe stanovništva na raščlanjenom nivou. Ovo zahteva oslanjanje na razvrstane podatke, poput onih zasnovanih na polu, uzrastu i rodu, da bi se identifikovalo ko je isključen ili diskriminisan, kako i zašto, kao i ko doživljava višestruke i interseksijske oblike diskriminacije i nejednakosti. Ovi podaci potom treba da diskutuju usmere na to šta treba da bude urađeno kako bi se ukazalo na položaj tih grupa i koji akteri treba u tome da preduzmu vodeću ulogu.

Tako već u početnoj fazi predlagač treba da koristi postojeće (razvrstane) podatke, koje može dobiti iz izveštaja međunarodnih tela koja se bave zaštitom ljudskih prava, kao i iz izveštaja OCD, nezavisnih tela i eksperata.

Republički sekretarijat za zakonodavstvo i Republički sekretarijat za javne politike kao institucije koje dostavljaju inicijativu za izradu zakonskih, odnosno strateških dokumenata kojima se utvrđuju javne politike i istovremeno pruža podrška Vladi u utvrđivanju prioriteta u realizaciji strateških ciljeva, trebalo bi da budu nadležni za uključivanje LNOB principa.

Imajući u vidu značaj uključivanja i rodne perspektive, značajnu ulogu u početnoj fazi treba da ima i telo za rodnu ravnopravnost.

Konačno, ukoliko inicijativa za izmenu neefikasnih propisa ili izradu javne politike bude podneta od strane građana i privrede i preko portala e-Uprava, potrebno je da u delu koji sadrži opis i obrazloženje problema zbog kojeg se podnosi inicijativa za izmenu dokumenta, navede i kako on utiče na odre-

đene grupe i koje su to grupe konkretno. Ukoliko se inicijativa prihvati, to bi predstavljalo dobru početnu osnovu za izradu polaznih osnova.

4.2. Formiranje radne grupe

Izrada zakona i strateških dokumenata priprema se u resornom ministarstvu, zbog čega resorni ministar rešenjem obrazuje radnu grupu koju čine pravnici i drugi zaposleni kojima u radu pomažu naučnici, stručnjaci i svi drugi koji mogu da utiču da tekst nacrtu zakona bude što bolji. Rešenjem se imenuju rukovodilac radne grupe i njeni članovi, zadatak radne grupe, kao i rok za izvršenje zadatka. Rešenje sadrži i obrazloženje koje ukazuje na neophodnost donošenja propisa ili planskog dokumenta. Upravo ovo obrazloženje treba da sadrži i osvrt na LNOB princip i potrebu da novi zakon, pored npr. celovitog uređivanja određene oblasti, treba da dovede i do identifikovanja onih grupa koje otežano ostvaruju prava u toj oblasti, ili su potpuno lišena prava zbog siromaštva i društvene isključenosti.

Nalazi iz polaznih osnova uključuju se u obrazloženje teksta, a na osnovu saznanja iz polaznih osnova formira se radna grupa sa imenovanjem članova koji imaju ekspertizu i mogu da doprinesu izradi propisa sa stanovišta unapređenja položaja najmarginalizovanijih grupa.

Radna grupa treba da u svom sastavu ima najmanje jednog eksperta za oblast ljudskih prava i nediskriminacije, koji se aktivno bavi analizama zakonodavnog i/ili ustavnopravnog okvira u Srbiji i međunarodnopravnog/uporednopravnog okvira.²⁰

Predlog o imenovanju nezavisnog eksperta može doći od akademskih institucija, pre svih pravnih fakulteta, nezavisnih institucija, npr. Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, kao i OCD. Inače, učešće OCD u radnim grupama obezbeđuje se putem Ministarstva za ljudska prava i društveni dijalog, budući da u okviru ovog ministarstva Sektor za saradnju sa civilnim društvom, na zahtev nadležnih resora,

¹⁹ Kao predlagači zakona mogu se pojaviti svaki narodni poslanik, Vlada, skupština AP, najmanje 30.000 birača, kao i Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije u oblastima iz svoje nadležnosti. Kada se radi o strateškim dokumentima, inicijativu za izmenu, izradu i usvajanje dokumenta mogu pokrenuti državni organi i organizacije, organi i organizacije lokalnih vlasti, građani, privredni subjekti, udruženja građana i druge organizacije civilnog društva, naučno-istraživačke i druge organizacije u odnosu na koje se sprovodi ta javna politika ili nadležni predlagač, koji usvaja inicijativu ili je sam inicira i izrađuje strateški dokument u okviru svog zakonskog delokruga.

²⁰ Isti princip važi i ako Vlada obrazuje povremeno radno telo radi razmatranja pojedinih pitanja iz njene nadležnosti i davanja predloga, mišljenja i stručnih obrazloženja.

objavljuje Javni poziv za učešće OCD u radu radne grupe i na osnovu sprovedenog javnog poziva predlaže OCD nadležnom resoru.²¹

Radna grupa treba da uključuje predstavnike relevantnih OCD koje već imaju postojeće iskustvo u radu sa targetiranom grupom na koju se propis odnosi. Takođe, ukoliko je to moguće, u rad radne grupe poželjno je uključiti i same predstavnike ovih grupa.

Dalje, sastav grupe treba da odražava i podjednaku zastupljenost prema polu. Štaviše, potrebno je obezbediti učešće predstavnika vodećih organizacija za ženska prava, uključujući i one koje predstavljaju žene koje dolaze iz marginalizovanih grupa.

Ovde je posebno važno naglasiti da ukoliko se propis odnosi na rodnu ravnopravnost, treba obezbediti učešće predstavnika OCD koje se bave pravima žena, ali i pravima starijih, osoba sa invaliditetom, Romkinja i sl., kako bi njihovo učešće dovelo do primene principa LNOB u oblasti rodne ravnopravnosti, uzimajući u obzir različite društvene aspekte koji određuju položaj žena i devojčica. Posebno je važno izbegavati privid učešća OCD time što se angažuju one koje nisu relevantne za oblast na koju se propis odnosi, jer učešće OCD treba da obezbedi, u dobroj veri, najvažnije i izbalansirane komentare koji imaju za cilj unapređenje konkretnog dokumenta i ne treba da bude uzet samo radi potvrde da su OCD konsultovane tokom procesa (puko ispunjavanje forme).

Takođe je važno osigurati pluralizam civilnog društva u smislu da se omogući učešće više predstavnika OCD i eksperata. Kako ponekad OCD koje rade sa targetiranom grupom nemaju isku-

stva u izradi propisa, svoje iskustvo mogu dopuniti znanjem eksperata, koje bi mogli i sami da predlože. Ukoliko iz bilo kog razloga nije obezbeđeno učešće predstavnika OCD u radnoj grupi, radna grupa mora obezbediti komunikaciju i uključivanje OCD u proces konsultacija.

4.3. Izrada zakonskog ili planskog dokumenta

4.3.1 Analiza budućih efekata zakona i strategija

Izrada zakona, kao i strateških dokumenata, treba da bude zasnovana na analizi budućih efekata zakona, što je i sadržano u njegovom obrazloženju. Drugim rečima, iako zakonodavni okvir ne propisuje obavezu sprovođenja analiza, ona je neophodna kako bi se dobro promislilo koja zakonska rešenja su najbolja i koja dovode do daljeg isključivanja određenih grupa, posebno u vidu posredne diskriminacije, a koja targetiraju one koji su najviše pogođeni i marginalizovani. Takođe, da bi se obezbedilo integrisanje LNOB principa, podjednako je važno proceniti zakon sa stanovišta rodne perspektive.

Ovo proizlazi i iz obaveze da obrazloženje predloga zakona sadrži, između ostalog, analizu efekata zakona, odnosno na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u propisu, kao i da li su pozitivne posledice donošenja propisa takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti. Kod strateških dokumenata, sam zakonodavni okvir predviđa sprovođenje ex-ante i ex-post analiza. Kada se prvi put donosi neki strateški dokument, ex-ante analiza se obavezno sprovodi pre donošenja odluke o izradi dokumenta javne politike.²²

Sprovođenje analize stanja je neophodno u ovoj fazi, što uključuje i konsultacije sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama, kao i prikupljanje i obradu podataka, u cilju predlaganja optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija za one koji su isključeni, ili u riziku od isključenosti.

Više o prikupljanju podataka videti u **Aneksu V**.

Vlada propisuje za koja dokumenta javnih politika se ta analiza ne mora sprovoditi, iako je poželjno da svaki dokument bude zasnovan na prethodnoj analizi. Obe analize moraju biti sprovedene primenom principa LNOB, zasnovano na podacima koji su pouzdani, sveobuhvatni i razvrstani po određenim kriterijumima.

Posebno mesto primena ovog koncepta treba da ima u pripremi Programa ekonomskih reformi (ERP) koji priprema Ministarstvo finansija kao dokumenta koji daje pregled makro-ekonomske, fiskalne i monetarne politike. Ove politike imaju značajan uticaj na društvo i na osetljive grupe, te je neophodno proceniti da li su u skladu sa principom LNOB. Primena principa LNOB kako u procesu pripreme, tako i u konsultacijama sa zainteresovanim stranama, bila bi od značaja i u kontekstu preporuka Evropske komisije za merenjem impakta pojedinih politika na rodnu ravnopravnost, kao i za potrebu boljeg targetiranja korisnika socijalnih programa i podrške, a imajući u vidu da je ERP važan proces u pripremi Republike Srbije za članstvo u EU.

Kako analiza propisa podrazumeva i identifikovanje resursa za sprovođenje mera javne politike, odnosno zakona, važno je naglasiti da princip LNOB podrazumeva da država mora prioritizovati obezbeđenje sredstava za one koji su u riziku da budu isključeni, ili su isključeni iz društva. Ne treba zaboraviti da je kod ostvarenja ljudskih prava Republika Srbija prihvatila standard „do maksimuma raspolo-

živih sredstava“, koji proizlazi iz Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.²³ To drugim rečima znači da država mora izdvojiti adekvatna sredstva iz budžeta za njihovo ostvarenje, koja ne može obezbediti tako što će uzeti sredstva određena za neku drugu marginalizovanu grupu.

Posebno je važno ukazati na problem čestog nedostatka sredstava koja uopšte nisu predviđena za određene aktivnosti, koja nalažu uspostavljanje ne samo rodno senzitivnog, već i tzv. ljudskopravaško odgovornog budžetiranja. Takođe, već u ovoj fazi moguće je identifikovati i druga sredstva, osim onih koja se mogu dobiti iz budžeta kako bi se obezbedilo finansiranje neophodnih mera.

S druge strane, kada je prethodni rok na koji je strateški dokument donet istekao, sprovodi se ex-post analiza, kako bi se dobio rezultat analize efekata već sprovedenih javnih politika u okviru samog dokumenta javne politike, a kako bi nadležni donosilac imao relevantne podatke za donošenje odluke po tom pitanju.

U obe situacije ključne reči su prikupljanje i obrada podataka, kao i konsultacije sa zainteresovanim stranama i određenim ciljnim grupama, koje zahteva slobodno, aktivno i smisleno učešće svih zainteresovanih strana, posebno onih u riziku od isključenosti. Jedino na ovaj način moguće je identifikovati nepravedne i ekstremne nejednakosti u ishodima i mogućnostima, kao i obrasce diskriminacije u samom zakonu, politici i praksi.

Ovakav pristup vodi i rešavanju obrazaca isključenosti, strukturalnih ograničenja i nejednakih odnosa moći, koji proizvode i reprodukuju nejednakosti tokom generacija, i zaokret od formalne ka suštinskoj jednakosti za sve grupe u društvu.

21 Ovaj mehanizam funkcioniše nezavisno od mehanizma uključivanja OCD koje su učestvovala u konsultacijama u skladu sa Zakonom o planskom sistemu.

22 Analiza se sastoji iz sledećih koraka: 1) sagledavanja postojećeg stanja; 2) identifikovanja promene koja treba da se postigne sprovođenjem mera javne politike, njenih elemenata i njihovih uzročno-posledičnih veza; 3) utvrđivanja opštih i posebnih ciljeva javne politike, kao i pokazatelja učinaka na osnovu kojih će se meriti ostvarenje ciljeva; 4) identifikovanja opcija – mogućih mera ili grupa mera za postizanje ciljeva; 5) analize efekata tih opcija – mogućih mera ili grupa mera i rizik za sprovođenje svake od tih opcija; 6) izbora optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija; i 7) identifikovanja resursa za sprovođenje mera javne politike, praćenja sprovođenja i vrednovanje učinaka javne politike, kao i potencijalnih rizika u sprovođenju javne politike.

23 Član 2. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima zahteva da države odrede što više sredstava za progresivno ispunjavanje ovih prava. Navedena obaveza daje prioritet aktivnostima koje se odnose na ekonomska, socijalna i kulturna prava u vezi sa alokacijom resursa, kao što je državni budžet. U kombinaciji sa principom LNOB, potrebno je izdvojiti maksimalne raspoložive resurse za ostvarivanje ovih prava u Srbiji, kako bi se osiguralo da niko ne bude izostavljen u relevantnim intervencijama i uz davanje prioriteta onima koji su u najvećem riziku da budu izostavljeni.

4.3.2 Kako se identifikuju grupe u riziku od isključenosti

Kako bi se ostvarila vizija Agende 2030, potreba za „pravičnim, ravnopravnim, tolerantnim, otvorenim i inkluzivnim društvom, u kojem su potrebe najugroženijih zadovoljene“, potrebno je identifikovati grupe koje su u riziku da budu izostavljene.

Tako je je u analizi potrebno odgovoriti na sledeća pitanja:

✓ Ko je izostavljen?

✓ Ko se od grupa koje su izostavljene suočava sa ozbiljnim i/ili intersekcijskim deprivacijama?

✓ Zašto je to tako?

U praksi, većina ljudi suočava se sa više od jedne vrste uskraćenosti u pravima i slobodama i/ili diskriminacije. Na primer, žene iz ruralnih krajeva često doživljavaju različite oblike diskriminacije, a još češće ukoliko se radi o starijim ženama, Romkinjama ili osobama sa invaliditetom. Da bi se razumele okolnosti u kojima se nalaze, potrebno je znati i razumeti njihovo svakodnevno iskustvo. Na primer, potrebno je znati da često imaju nizak nivo obrazovanja, da često nemaju pristup pravdi, adekvatnu zdravstvenu zaštitu. Šta dovodi do toga? Najčešće je u pitanju diskriminacija, siromaštvo, nizak nivo obrazovanja, udaljenost od različitih zdravstvenih i socijalnih službi i sl. Tako je sledeći nivo istraživanja šta je posledica ovakve situacije po uživanje njihovih prava i šta je država učinila da obezbedi poštovanje, zaštitu i uživanje prava tih osoba.

Da bi se identifikovale najmarginalizovanije grupe, treba uzeti u obzir 5 ključnih faktora: 1. diskriminaciju; 2. geografski faktor; 3. osetljivost na šok; 4. upravljanje; i 5. socioekonomski status.²⁴



Diskriminacija određenih grupa može biti neposredna i posredna, po jednom osnovu ili više njih. Geografski faktor je važan jer može ukazati na rizik od isključenosti zbog mesta stanovanja; uključuje degradaciju životne sredine, transport i infrastrukturu, tehnologiju, adekvatan pristup pravima i uslugama. Osetljivost na šok ispituje grupe koje su češće i u većoj meri izložene elementarnim nepogodama, nasilju, kriminalu, spoljašnjim i unutrašnjim ekonomskim šokovima i sl.

24 What does it mean to Leave No One Behind? A UNDP discussion paper and framework for implementation, July 2018, UNDP, p. 9; <https://unsdg.un.org/resources/leaving-no-one-behind-unsdg-operational-guide-un-country-teams>.

4.3.3 Prikupljanje podataka

Prikupljanje podataka je izuzetno važno i može predstavljati složen proces, posebno uzimajući u obzir da su potrebni kvalitetni, pristupačni, blagovremeni i pouzdani razvrstani podaci, kako bi se merio progres i kako bi se obezbedilo da niko nije izostavljen.

Ilustrativan je primer sa potrebom smanjenja broja žena koje oboljevaju i umiru od karcinoma dojke. Da bi uspešnost lečenja i oporavka bila povećana, potrebno je pojačati prevenciju i stimulisati česte preglede. Međutim, tačan broj, raspoloživost i funkcionalnost mamografa u Srbiji nije poznat, što sa druge strane znači da uopšte nije poznata njihova geografska rasprostranjenost i kako to može da utiče na žene koje žive u seoskim područjima i koje su u radnom odnosu (posebno kada poziv za besplatne preglede dobijaju u radno vreme, a odlazak na pregled iziskuje značajna finansijska sredstva i celodnevno odsustvo). Ovaj ozbiljan nedostatak onemogućava kreiranje adekvatnih politika za unapređenje prava na zdravlje žena i njihovih potreba.

Podaci su zapravo ključni kod donošenja odluka.²⁵ Oni moraju imati određeni kvalitet:

- podaci moraju biti najskoriji mogući, odnosno ne bi smeli da se baziraju na istraživanjima od pre nekoliko godina, a posebno u oblastima koje dovode do brzih promena (poput pandemije);
- podaci moraju biti dobijeni primenom pristupa zasnovanog na ljudskim pravima (HRBA);²⁶
- kada se koriste podaci dobijeni iz nacionalnog popisa, potrebno je obezbediti da pitanja primenjuju LNOB princip i omogućavaju najdetaljnije moguće razvrstavanje.

Pitanje upravljanja ispituje uticaj zakona, politika, poreza, budžeta, institucija, formalnih i tradicionalnih praksi subpopulacija i lokaliteta, kao i sposobnost grupa da učestvuju u ovim procesima. Konačno, socioekonomski status uzima u obzir nejednakosti i siromaštvo određenih grupa korišćenjem indeksa, njihove zapošljivosti i aktivnosti na tržištu rada i sl.

Praksa Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, ali i istraživanja ove institucije, pokazuju da je diskriminacija u oblasti rada i zapošljavanja u samom vrhu kada je reč o oblastima diskriminacije koje su najizraženije u Srbiji. Praksa i istraživanja takođe ukazuju da su žene u lošijem položaju na tržištu rada od muškaraca, a u velikom riziku od diskriminacije su i sve osobe iz osetljivih društvenih grupa, pre svega osobe sa invaliditetom, mladi i stariji, Romi i Romkinje, pripadnici LGBTI populacije. Pored toga, građani u pritužbama neretko navode više ličnih svojstava kao osnove diskriminacije, što je najčešći slučaj kod diskriminacije žena na osnovu pola i bračnog i porodičnog statusa, ali i osoba sa invaliditetom ili tzv. starijih radnika zbog godina života i zdravstvenog stanja. Upravo ove grupe predstavljaju neke od onih koje su u najvećem riziku od isključenosti i na koje princip LNOB treba primeniti u svim segmentima koji se tiču unapređenja njihovog položaja u društvu.

25 Agenda 2030, stav 48.

26 Videti Aneks I za više detalja o sličnostima i razlikama između HRBA i LNOB.

Obično se kao zvanični i pouzdani podaci uzimaju oni koje objavljuje Republički zavod za statistiku (RZS). Međutim, RZS prikuplja podatke u ograničenim oblastima i oni često nisu razvrstani, osim po osnovu pola, starosti, geografskog faktora, imovnog stanja i obrazovanja.

Time čitav niz osnova za diskriminaciju, sadržanih u članu 2. stav 1. Zakona o zabrani diskriminacije ostaje izvan vidokrug donosioca odluka,²⁷ što otežava razumevanje višestruke diskriminacije i činjenice da u okviru jedne diskriminisane grupe postoje brojne podgrupe koje su u još težoj situaciji (na primer, starija žena Romkinja sa invaliditetom). Takođe, često nema podataka o beskućnicima, iregularnim migrantima, licima bez državljanstva, LGBTI osobama, kriminalizovanoj populaciji (npr. korisnicima droge, seksualnim radnicima) i sl. Posebno je važno razumeti da kada društvo ne prihvata ili ne razume pripadnike grupa koje su često izložene diskriminaciji, nasilju ili progonu, one neće biti ni identifikovane i prebrojane.

Radna grupa, odnosno nadležno ministarstvo može imati proaktivnu ulogu i tražiti od RZS da sprovede neko istraživanje radi pomoći pri donošenju odluka i izbora. Ukoliko to nije moguće, do podataka je moguće doći i na druge načine, ostvarenjem partnerskog odnosa sa institucijama i akterima koji mogu sprovesti istraživanje. Dodatno, trebalo bi uzeti u obzir i dostupne podatke iz istraživanja sprovedenih od strane različitih međunarodnih aktera.²⁸

Posebno je važno obezbediti da analiza postojećeg stanja sadrži povratne informacije koje dolaze direktno od onih na koje se propis ili mera odnosi (npr. ako se usvaja propis iz oblasti pravnog priznanja posledica potvrđivanja pola, obratiti pažnju na glavne prepreke i probleme koje su navele

osobe koje su prošle ili prolaze kroz ovaj proces, u cilju usvajanja propisa kojima se stvarno postiže relevantan cilj i svrha).

Potrebno je identifikovati i prioritizovati jaz u podacima, kapacitetima i procesima koji treba da budu podržani. Ključno pitanje u ovom delu je:

Šta ne znamo i o kojim grupama nemamo informacije?

Podaci mogu omogućiti davanje odgovora na ovo pitanje samo ako su inkluzivna i razvrstana.

U današnje vreme prikupljanje podataka i njihovo razvrstavanje ne bi trebalo da traje dugo i da predstavlja složen i iscrpljujući proces, pogotovo imajući u vidu brojne dostupne izvore podataka (nacionalni popis stanovništva, ankete i dr.). Ukoliko nema podataka, radna grupa može ostvariti saradnju sa institucijama (institutima, fakultetima, nezavisnim ekspertima) i/ili OCD mogu da sprovedu određeno istraživanje, upotrebom najpogodnijih metoda (ispitivanja percepcije građana, intervjuisanja, fokus grupa i sl.). Kako je svaki proces donošenja zakona i politika ograničen, poželjno bi bilo mapirati marginalizovane grupe o kojima ima najmanje podataka, kako o samoj grupi (npr. izbeglice ili mladi), tako i o grupi unutar grupe (npr. interseks osobe kod LGBTI populacije ili žene sa invaliditetom u ruralnim područjima ili mladi iz romske populacije), što bi omogućilo postojanje određene baze relevantnih podataka. Prilikom mapiranja, neophodno je uzeti u obzir i postojanje grupa koje u budućnosti mogu biti u riziku da budu marginalizovane (potencijalno osetljive marginalizovane grupe), poput na primer onih koji žive u područjima u kojima je životna sredina sve više ugrožena usled otvaranja fabrika, potencijalnih klizišta, zemljotresa i sl., radnika koji su zaposleni u sektorima koji izumiru i sl.

27 U pitanju su sledeći osnovi: rasa, boja kože, preci, državljanstvo, nacionalna pripadnost ili etničko poreklo, jezik, verska ili politička ubeđenja, rod, rodni identitet, seksualna orijentacija, polne karakteristike, rođenje, genetske osobenosti, zdravstveno stanje, invaliditet, bračni i porodični status, osuđivanost, izgled, članstvo u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama.

28 Na primer UNICEF MICS (Multiple Indicator Cluster Survey) i slična istraživanja koja sadrže razvrstane podatke. Videti: <https://mics.unicef.org/surveys>

Takođe, jedan od načina dobijanja podataka, posebno u slučaju kratkog roka za donošenje propisa, moglo bi biti oslanjanje na uporednu analizu i primere dobre prakse iz zemalja u regionu koje imaju slične pravno-političke, društvene i kulturološke obrasce, kao i iskustva unutar EU, imajući u vidu zakonsku regulativu koja se tiče usklađenosti propisa sa pravom EU.

4.4. Metodologija i podaci

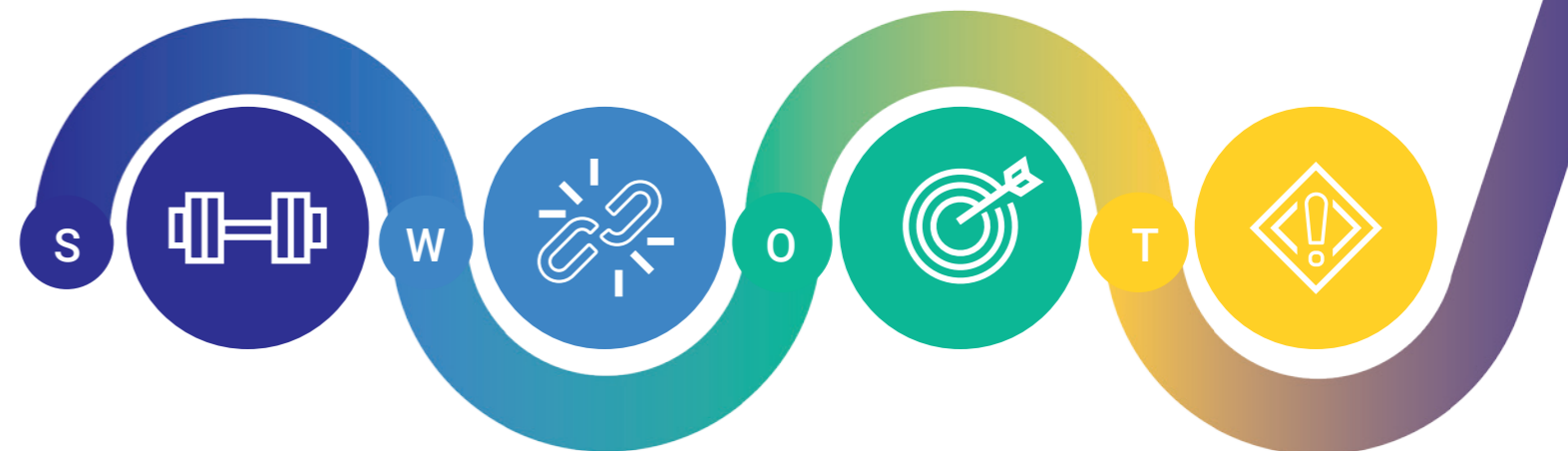
Vrste podataka zavisice od analize koju je neophodno sprovesti.

Gotovo uvek će biti neophodno krenuti od situacione analize, odnosno analize stanja, pre donošenja neke odluke i planiranja. Ona je obično zasnovana na Analizi uzorka uloga, kao i na tzv. SWOT analizi, odnosno analizi snage, slabosti, mogućnosti i pretnji u određenoj oblasti društvenog života

Značaj SWOT analize je u tome što pomaže da se definiše priroda i domašaj nekog problema, da se identifikuju postojeće strategije i aktivnosti kojima se problem može prevazići, kao i pravne praznine.

Na primer, ukoliko se analiza odnosi na oblast zdravlja, ona treba da ima za cilj:

- a. da realno proceni trenutnu situaciju u zdravstvenom sektoru, sa svim njenim prednostima, slabostima, prilikama i pretnjama, uključujući njihove osnovne uzroke i posledice;
- b. da obezbedi osnovu zasnovanu na dokazima za odgovor na potrebe zdravstvenog sektora i očekivanja stanovništva;
- c. da obezbedi osnovu zasnovanu na dokazima za formulisanje budućih strateških pravaca za zdravstveni sektor; i
- d. da se princip LNOB uvede u sve delove analize, kako bi se osiguralo da strateške intervencije proizlaze iz ciljane politike, fokusirane na najmarginalizovanije grupe, kako bi se osiguralo da niko nije izostavljen.



Analiza situacije u celom sektoru je važna jer je to ključni korak u ciklusu planiranja; daje glas i platformu svim zainteresovanim stranama u zdravstvenom sektoru, uključujući stanovništvo; povećava odgovornost i transparentnost; podržava i jača praćenje i evaluaciju; doprinosi konkretizovanju uloga i odgovornosti; i pomaže da se uspostavi konsenzus o statusu zdravstva u zemlji.²⁹

Analiza uloga je dragocena jer pomaže da se identifikuju imaoći prava i njihova prava i ciljevi, kao i nosioci obaveza i njihove dužnosti. Na primer, u oblasti obrazovanja imaoći prava mogu biti deca sa invaliditetom koja imaju pravo na pristup kvalitetnom osnovnom i srednjem obrazovanju, bez diskriminacije. S druge strane, nosioci obaveza su školska uprava koja treba da omogući fizički pristup zgradi i kretanje u okviru zgrade, kao i da obezbedi prisustvo nastavnika i njihov adekvatan rad sa decom, lokalna samouprava je odgovorna za organizaciju prevoza i personalne asistente, Ministarstvo prosvete je odgovorno za promovisanje politike inkluzivnog obrazovanja, za obuku nastavnika, izmenu udžbenika i sl.

Takođe je neophodno sprovesti i druge tehnike analize, a po svom značaju ističe se kauzalna analiza. Ona treba da ukaže na uzroke i efekte, odnosno na razloge isključenosti i diskriminacije određenih grupa adresiranjem direktnih, osnovnih i strukturalnih uzroka, kao i prepoznavanja negativnih posledica na ove grupe. Samo kada se shvate razlozi za isključenost, moguće je analizirati kako se oni mogu ispraviti i od strane kojih aktera.

Tamo gde su grupe izostavljene na više načina, problem se može uokviriti u širem smislu ili povezati sa određenim sektorom, uvek imajući u vidu duboku

međusobnu povezanost ciljeva održivog razvoja i ljudskih prava. Bilo da su uokvirani u širem smislu, ili povezani sa specifičnim SDG ili sektorom, mnogi problemi sa kojima se ljudi suočavaju verovatno će biti manifestacije sličnih, ako ne i istih uzroka. Takvi problemi se mogu izdvojiti iz nalaza procene, uzimajući u obzir:

- Preporuke različitih međunarodnih mehanizama za ljudska prava;
- Preporuke relevantnih nacionalnih institucija, tela i aktera, uključujući OCD;
- Rezultate konsultacija sa izostavljenim grupama, uključujući i na lokalnom nivou;
- Stepenu do kojeg ljudi ili domaćinstva doživljavaju preklapanje uskraćenosti i uzroke diskriminacije;
- Obim nejednakosti, uključujući rodne nejednakosti, između i unutar populacija ili grupa;
- Stepenu do kojeg se nejednakosti izražavaju prostorno.

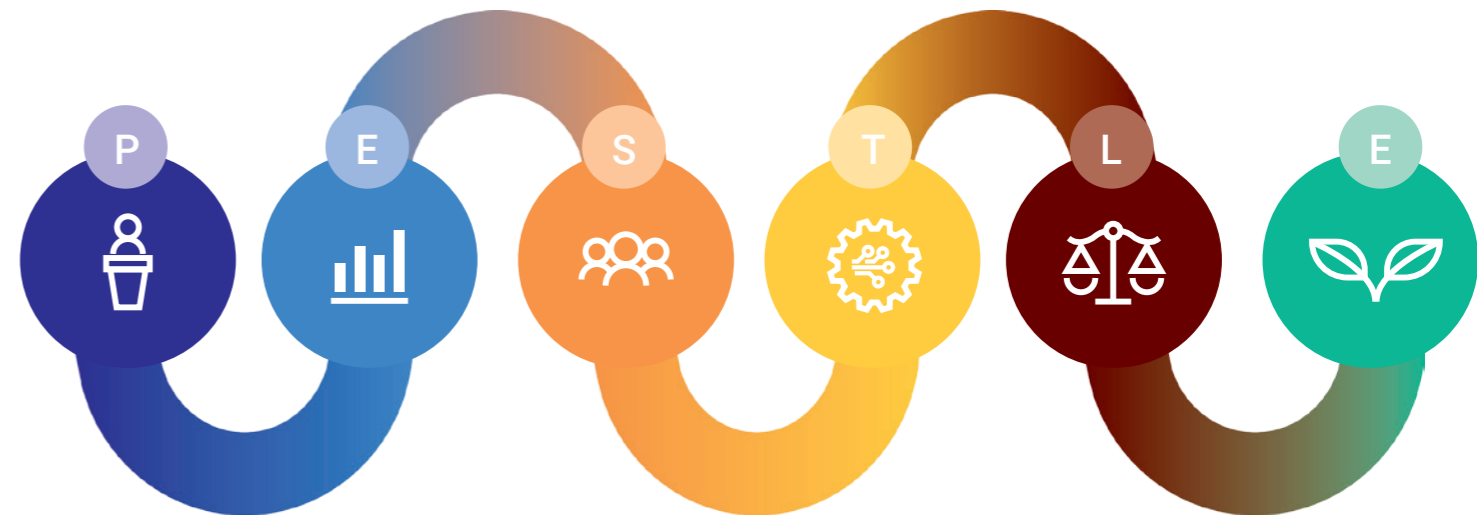
Na primer, pošto se diskriminatorno ponašanje retko može direktno posmatrati, istraživači se suočavaju sa izazovom da utvrde da li se etnička diskriminacija zaista dogodila. Oni koji pokušavaju da identifikuju prisustvo ili odsustvo diskriminacije obično posmatraju etničku pripadnost pojedinca (npr. Rom) i određeni ishod (npr. zarada) i pokušavaju da utvrde da li bi taj ishod bio drugačiji da je pojedinac bio drugog etničkog porekla (npr. Srbin). Drugim rečima, da bi utvrdili diskriminaciju, istraživači moraju da odgovore na kontračinjenično pitanje: Šta bi se dogodilo osobi romskog porekla da je srpskog porekla? Odgovor na ovo pitanje je od suštinskog značaja za

29 Na primer, postoji nekoliko karakteristika dobre analize situacije u sektoru zdravstva. To su: 1) participativnost i inkluzivnost – podrazumeva uključivanje svih relevantnih zainteresovanih strana u zdravstvenom sektoru, uključujući i pripadnike najmarginalizovanih grupa; 2) analitičnost – analiza je zasnovana na uzročno-posledičnom okviru i međusobnoj zavisnosti više faktora; 3) kritičnost – ne zadržava se na deskripciji, već sadrži analizu razumevanja trenutne situacije na osnovu prošlih odluka, izbora i planova; 4) relevantnost – fokusirana je na pitanja koja na kraju utiču na zdravstveno stanje stanovništva, s posebnim osvrtom na posebne ugrožene grupe i razmatra rešenja za sve postojeće izazove u tom smislu; 5) sveobuhvatnost – pokriva sve aspekte koji se odnose na zdravstveni sektor, uključujući zdravstvene sisteme, programe, čitav niz zdravstvenih usluga, međusektorskih aktivnosti i sl.; i 6) zasnovanost na dokazima – koristi širok spektar informacija i podataka, kako kvantitativnih tako i kvalitativnih, kao i, gde je relevantno, iskustva drugih zemalja.

zaključak da postoji uzročna veza između etničkog porekla i diskriminacije, što je, zauzvrat, neophodno da se zaključi da su etnički zasnovana diskriminatorna ponašanja ili procesi doprineli uočenom diferencijalnom ishodu.

Neke od dodatnih analiza jesu analiza zainteresovanih strana³⁰ i analiza okruženja (PESTLE).³¹

Ove metode vode holističkom pristupu u planiranju nekog zakonskog ili strateškog dokumenta i mogu da identifikuju najugroženije i najmanje vidljive grupe, uzroke njihove „nevidljivosti“ i posledice po ostvarivanje njihovih prava u određenim oblastima društvenog života, te da pomognu u dizajniranju ciljeva koji se žele postići, odnosno mera i aktivnosti koje treba sprovesti da bi se cilj ostvario.



30 Analiza zainteresovanih strana podrazumeva stvaranje sveobuhvatne slike o interesnim grupama, pojedincima i institucijama čije interese i očekivanja treba analizirati kako bi ciljevi odrazili potrebe društva, a ne samo potrebe institucija. Zato je važno napraviti spisak svih strana čije je poglede važno istražiti da bi se problem shvatio, kao i uticaj mera na njih (pozitivan i negativan). Posebno je važno razumeti da različite grupe imaju različite brige, kapacitete i interese, koje je neophodno razumeti i prepoznati u procesu identifikacije problema, postavljanja ciljeva i odabira strategije. Ključna pitanja kod ove analize su čije probleme, prepreke ili mogućnosti se analiziraju i ko će imati koristi ili štete od predložene mere ili zakonskog rešenja i na koji način. Krajnji cilj ove analize jeste da maksimalno bude uvećana socijalna, ekonomska i institucionalna korist koju mera ili zakonsko rešenje donosi određenim grupama. Ovde uvek treba prvenstveno misliti na najugroženije grupe i probleme i prepreke sa kojima se oni suočavaju u određenoj oblasti društvenog života.

31 Analiza okruženja (PESTLE) podrazumeva proučavanje okruženja kroz analizu političko-pravnih, ekonomskih, sociokulturoloških i tehnoloških faktora. Političko-pravni faktori se odnose na proučavanje postojećeg zakonodavnog okvira i političkih faktora u jednom društvu, koje treba posebno ispitivati u odnosu na najmarginalizovane grupe u društvu. Ekonomski faktori podrazumevaju analizu inflacije, zaposlenosti, raspoloživih resursa i sl., a koje treba sagledati upravo u odnosu na one grupe koje su na ova ekonomska kretanja i procese najranjiviji u društvu. Sociokulturološki faktori odnose se na demografsku strukturu stanovništva, socijalnu pokretljivost, promene načina života, ukorenjene stavove, nivo obrazovanja, posebne običaje i ubedenja i sl. Njihovo izučavanje može u velikoj meri uticati na analizu primenjivosti određenih mera i aktivnosti koje se planiraju. Konačno, tehnološki faktori mogu ukazati na potrebu za izmenom odgovarajućih tehnologija, posebno kod najmarginalizovanih grupa koje često nemaju pristup internetu i tehnološkom razvoju, te bi bilo poželjno identifikovati taj problem i pronaći druge načine da se dopre do pripadnika te grupe

05

Participacija onih kojih se tiču zakonska i strateška dokumenta

5.1. Konsultacije

Konsultacije podrazumevaju da se na participativan način dolazi do što boljih rešenja tokom planiranja i time (1) olakšava sprovođenje mera zakona ili strateškog dokumenta i (2) osigurava da su one adekvatno targetirane i na taj način najefikasnije. U pitanju je jedan kontinuiran proces koji može biti formalan ili neformalan. Kako Zakon o državnoj upravi i lokalnoj samoupravi u članu 77. stav 1. predviđa, organi državne uprave dužni su da obezbede uslove za učešće javnosti u toku pripreme nacрта zakona i drugih propisa i akata. Taj proces, po zakonu, mora biti otvoren i mora obezbediti delotvorno učešće javnosti. Objavljuju se polazne osnove, kao polazni dokument koji sadrži prikaz problema u pojedinoj oblasti i njihovih uzroka i posledica, ciljeva i očekivanih efekata donošenja propisa, kao i osnovna načela za uređivanje društvenih odnosa u toj oblasti, uključujući i prava i obaveze subjekata na koje se propis odnosi. Ove polazne osnove uvek treba da budu zasnovane na načelu jednakosti i nediskriminacije, s posebnim osvrtom na najugroženije grupe, o čemu je već bilo reči.

Kod strateških dokumenata, neophodno je održati javne konsultacije, kako bi se obezbedilo učešće svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa.³² Nadležni predlagač dužan je da razmotri sugestije koje tokom konsultacija iznose zainteresovane strane i ciljne grupe i da ažurira tekst u skladu sa pristiglim komentarima. Ukoliko one ne budu prihvaćene, predlagač je dužan da obrazloži zbog čega ih

nije prihvatio. Takođe, nadležni predlagač je dužan da pre podnošenja na razmatranje i usvajanje dokumenta javne politike, sprovede javnu raspravu o tom dokumentu i da pripremi izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi.

Informacija mora biti pristupačna za sve, uključujući nacionalne manjine, osobe sa invaliditetom, lica sa različitim nivoima obrazovanja, starija lica i sl. Takođe, nije dovoljno da poziv na konsultacije bude objavljen samo na sajtu, već treba da bude upućen i na druge relevantne načine i direktno predstavnicima određenih grupa, ili OCD i aktivistima. Ovo naročito treba imati u vidu kada je reč o, primera radi, (ne)postojanju pristupa struji i internetu najsiromašnijih društvenih kategorija.

Sa uspostavljanjem portala za e-Konsultacije³³ objavljuju se svi dokumenti javnih politika koji su predmet konsultacija, izuzev onih za koje je posebnom odlukom Vlade utvrđeno da se ne sprovede javne konsultacije. Takođe, nijedan dokument za koji nisu sprovedene javne konsultacije, izuzev onih koji su izuzeti od ove obaveze, neće biti razmatran na nadležnim odborima Vlade. Imajući ovo u vidu, prilikom objavljivanja dokumenta na e-Konsultacijama u upitnicima za komentare trebalo bi uključiti pitanja u vezi sa LNOB:

Priprema dokumenta je bila zasnovana na LNOB principu?

- a. Polazne osnove su urađene pre podnošenja inicijative za usvajanje zakonskog ili strateškog dokumenta?
- b. Članovi radne grupe poseduju neophodnu ekspertizu?
- c. Kako su bili prikupljeni razvrstani podaci?
- d. Koje grupe su identifikovane kao najviše isključene?
- e. Koji su ključni uzroci tome?
- f. Koji akteri su prepoznati kao naročito odgovorni?
- g. Mere kreirane da preveniraju/spreče njihovu isključenost

Elektronska komunikacija predstavlja samo jedan vid komunikacije i dobijanja relevantnih podataka, ali da je uvek važno razmotriti da li ona omogućava smisleno učešće marginalizovanih grupa i OCD koje se bave zaštitom njihovih prava. Postoje brojne grupe koje neće biti u mogućnosti da na ovaj način uzmu učešće u ovom procesu, zbog čega je uvek važno razmotriti mogućnost konsultovanja organizovanjem fokus grupa, posetama mestima u kojima se nalaze pripadnici marginalizovanih grupa i sl.

5.2. Javna rasprava

Za razliku od konsultacija, javna rasprava se sprovodi u jasno propisanim okvirima pre usvajanja dokumenta javnih politika i zakona. Ona nije, i ne treba da bude, zamena za sprovođenje javnih konsultacija, a obavezna je samo kada se radi o pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja, ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost, dok je u ostalim situacijama poželjna, ali nije obavezna.³⁴ Međutim, čak i kada nije obavezna, javna rasprava bi trebalo da bude održana jer se na taj način obezbeđuje participacija zainteresovanih aktera, ali i testiranje predviđenih rešenja.³⁵

32 Po zakonu, u ove grupe spadaju građani i privredni subjekti, udruženja građana ili privrednih subjekata i drugih organizacija civilnog društva, naučno-istraživačkih, strukovnih i drugih organizacija, kao i predstavnici državnih organa, lokalnih vlasti i ostalih učesnika u planskom sistemu koji sprovode ili u odnosu na koje se sprovodi ta politika u procesu konsultacija.

33 Videti sajt ekonsultacije.gov.rs.

34 Prema članu 41. Poslovnika o radu Vlade, javna rasprava je obavezna u sledećim situacijama: 1) prilikom pripreme novog sistemskog zakona; 2) prilikom pripreme novog zakona, osim ako nadležni odbor na obrazloženi predlog predlagača ne odluči drugačije; 3) prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu nadležni odbor, na obrazloženi predlog predlagača, odlučuje u svakom konkretnom slučaju; 4) prilikom primene zakona o potvrđivanju međunarodnih ugovora, ako nadležni odbor odluči da se sprovede javna rasprava i to na obrazloženi predlog Ministarstva spoljnih poslova ili organa državne uprave iz čijeg su delokruga pitanja utvrđena međunarodnim ugovorom.

35 Ovo je važno jer prema članu 42. Poslovnika o radu Vlade, kada sprovođenje javne rasprave nije obavezno, materijal postaje dostupan javnosti najkasnije kada nadležni odbor donese zaključak kojim Vladi predlaže da donese akt ili da utvrdi predlog akta.

Odluku o sprovođenju javne rasprave, njenom programu i roku u kojem se sprovodi, određuje nadležni odbor, na predlog predlagača. Nadležni odbor uvek treba da uzme u obzir važnost dokumenta sa stanovišta ljudskih prava i da obezbedi razuman rok za organizovanje i sprovođenje javne rasprave koja je smisljena i participativna. Postupak javne rasprave započinje objavljivanjem javnog poziva za učešće u javnoj raspravi sa njenim programom na internet stranici predlagača i portalu e-Uprave.

U programu javne rasprave nalaze se i informacije o aktivnostima koje se planiraju, kao što je održavanje okruglih stolova, tribina i sl., ali njihovo mesto i vreme održavanja mora biti pristupačno za sve i mora biti brižljivo planirano, tako da i najugroženijim grupama omogućava da uzmu učešće i da se njihov glas čuje.

Kako je ovaj proces izuzetno važan za usvajanje zakona i dokumenta javne politike, treba izbegavati određivanje minimalnih rokova za dostavljanje inicijativa, predloga, sugestija i komentara na tekst (rok najmanje 15 dana), odnosno minimalan rok za trajanje javne rasprave (najmanje 20 dana), kako bi se pružila mogućnost svima, a posebno onima koje mere najviše pohađaju, da iznesu svoje sugestije i predloge.

Ipak, cilj javne rasprave i konsultacija je isti, a to je da zakonska rešenja i dokumenti javnih politika unesu rešenja koja služe u najboljem interesu građana, posebno onih koji se nalaze u riziku od socijalne isključenosti, ili su socijalno isključeni. Zato oba procesa moraju biti participativna u svim svojim fazama, uključujući i format, odnosno način na koji se sprovode.

Takođe, treba omogućiti i decentralizovanu javnu raspravu, kako bi participativni proces bio dostupan svima u geografskom smislu, posebno onima na koje najviše treba obratiti pažnju. Na primer, ukoliko

se propis odnosi na prevenciju siromaštva kod osoba koje su u riziku od siromaštva u Srbiji, onda on treba da se posebno organizuje u jedinicama lokalne samouprave koje su označene kao nasiromašnije. Ako se proces tiče tražilaca azila, treba posebno uključiti jedinice lokalne samouprave u kojima se nalaze centri za azil. Time se zainteresovanim stranama i pripadnicima najugroženijih grupa omogućava da se čuje i njihov glas.

U slučajevima kada je pristup određenim slabo zastupljenim grupama koje su u riziku od isključenosti limitiran, treba omogućiti posredovanje uz pomoć OCD (npr. u slučajevima apatrida koji žive u podstandardnim romskim naseljima). To može biti onda kada je do njih teško doći, nisu zainteresovani za učešće u procesu, izloženi su stigmatizaciji i diskriminaciji zbog čega ne žele da se identifikuju kao pripadnici određene grupe, ili je grupa toliko marginalizovana da nema pristup, kapacitete i resurse za produktivan participativan proces.

Ukoliko OCD posreduje ili nastupa u njihovo ime, važno je obezbediti da sama OCD neguje inkluzivan proces u svojoj organizacionoj strukturi (u njenom sastavu sede predstavnici slabo zastupljenih grupa i koje su u riziku od isključenosti) i ima direktan kontakt sa pripadnicima marginalizovanih grupa. Sa njima je moguće organizovati različite vidove komunikacije, poput onlajn konsultacija (kada je to izvodljivo), organizovanja sastanka ili fokus grupe na lokaciji koja je njima pristupačna ili u vidu posete zajednici. Konačno, njihovo mišljenje i stav povodom određenog pitanja, uzroka diskriminacije i isključenosti i mera koje u tom smislu treba preduzeti moraju biti adekvatno uzeti u obzir.

Pravilnik o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata predviđa nekoliko metoda konsultacija:



vab aplikacije i e-Konsultacije



okrugle stolove



fokus grupe



polustrukturirane intervjue



panel



prikupljanje pisanih komentara upućivanjem poziva određenom krugu lica



učešće predstavnika zainteresovane javnosti u radu radnih grupa za primenu nacrtu zakona

Na izbor najpogodnije metode konsultacija mogu uticati i izuzetne okolnosti, kao što je pandemija, koje mogu iziskivati preduzimanje dodatnih koraka u osiguranju učešća onih koji su u riziku da budu isključeni ili su isključeni, kako bi se obezbedila bezbednost svih aktera u ovom procesu.

Više o gorenavedenim metodima videti **Aneks VI**.

U slučaju sumnje u najbolji metod, može se pribaviti mišljenje Republičkog sekretarijata za javne politike. Izabrani metod treba da vodi računa o najpovoljnijem načinu komunikacije sa najugroženijim grupama, uz obaveznu primenu ljudskih prava i pravila o konstruktivnom dijalogu, uvažavanju različitosti, samoidentifikaciji i osetljivosti pojedinih pitanja, potrebi za zaštitom ličnih podataka i sl. O izboru najprikladnijeg metoda mogu se konsultovati i OCD koje neposredno rade sa najugroženijim grupama.

Predlagač je u obavezi da izveštaj o sprovedenoj raspravi objavi na svojoj internet stranici i portalu e-Uprave najkasnije u roku od 15 dana od okončanja javne rasprave, i on naročito treba da sadrži predloge i sugestije i koje su dale marginalizovane grupe i predstavnici OCD koji ih zastupaju.

Posebno je važno naglasiti da evaluaciona lista komentara mora sadržati jasan i obrazložen odgovor zašto neko rešenje nije prihvaćeno, sa osvrtom na relevantna istraživanja i praksu. Ovakva praksa će obezbediti da su relevantni komentari i preporuke za unapređenje teksta, dobijeni u procesu konsultacija, integrisani u dokument.

Treba uzeti u obzir i da narodni poslanici i nadležni odbori mogu organizovati javno slušanje povodom predloga nekog zakona, kako bi dobili potrebne informacije, stručna mišljenja i komentare od zainteresovanih subjekata o samom predlogu. Postupak javnog slušanja je uređen članovima 83–84. Poslovnika Narodne skupštine. Kada se određuje tema javnog slušanja i priprema spisak lica koja bi bila pozvana, neophodno je primeniti gorenavedene principe radi ostvarivanja pune participacije najmarginalizovanijih grupa ili OCD koje su posrednici između njih i Narodne skupštine. Ona spadaju u grupu lica „čije je prisustvo od značaja za temu javnog slušanja“. Međutim, nije važno samo da su pozvani na javno slušanje, već i da im je garantovano adekvatno vreme za učešće u raspravi, kako bi njihova participacija imala smisla.

Više o participaciji videti u **Aneksu IV**.

Kako nakon javnog slušanja predsednik odbora dostavlja informaciju o javnom slušanju predsedniku Narodne skupštine, članovima odbora i učesnicima javnog slušanja, važno je da ona obavezno sadrži pregled izlaganja, stavova i predloga iznetih na javnom slušanju od strane pripadnika najmarginalizovanijih grupa. Da bi učesnici javnog slušanja mogli da podnesu pisane primedbe na ove informacije, neophodno je da one budu učinjenje dostupnim na blagovremen i adekvatan način i uz odgovarajuće rokove.

Evaluacija i nadzor

Kada se usvoji odgovarajući zakon, važno je da za sva prateća podzakonska akta budu usvojena uz uvažavanje principa LNOB, imajući u vidu da ona dalje razrađuju rešenja sadržana u zakonu. Narodna skupština, između ostalog, vrši i kontrolnu funkciju, odnosno praćenje delotvornosti ostvarivanja zakonskih rešenja i politika. Tako odbori Narodne skupštine mogu organizovati javnu raspravu radi praćenja i sprovođenja primene zakona, što omogućava uključivanje svih zainteresovanih strana u raspravu povodom određenog pitanja. Javna rasprava treba da bude organizovana na način da omogući punu participaciju pripadnika najmarginalizovanih grupa, o čemu je bilo reči u prethodnoj tački (tačka 4).

Kada se radi o dokumentima javnih politika, njihovo sprovođenje se prati u skladu sa mehanizmom koji je određen samim dokumentom javne politike, ili drugim planskim dokumentom koji je predmet praćenja.

Neophodno je posebno obratiti pažnju na merenje učinaka mera koje su usmerene na unapređenje položaja pripadnika grupa koje su u najvećem riziku od isključenosti, ili su isključene iz redovnih društvenih tokova. Ovo praćenje se vrši preko kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja za merenje učinaka javnih politika.

Nadležni predlagač sprovodi ex-post analizu efekata javne politike, o čemu je bilo reči u tački 4.3.1. i koji

treba da bude predstavljen predstavnicima targetirane grupe, uz omogućen dijalog o samim učincima.

Da bi proces pripreme, ali i evaluacije bio uspešan, neophodno je poznavanje i oslanjanje na indikatore kojima se meri nivo ostvarivanja ljudskih prava u jednoj zemlji. Na ovom mestu je uvek neophodno obratiti pažnju na indikatore održivog razvoja, koji su relevantni za strateški ili zakonski dokument u pitanju.³⁶ Ti indikatori treba da budu razvrstani. Takođe, važno je znati da postoje tri vrste ovakvih indikatora:

1. Strukturalni indikatori – mere nivo posvećenosti ljudskim pravima i nediskriminaciji. Ovi indikatori ukazuju ne samo na činjenicu da li je država ratifikovala određeni međunarodni dokument, već da li je donela neophodne zakone i podzakonska akta i da li ih sprovodi u praksi.³⁷

2. Indikatori procesa – mere zalaganje države u ostvarenju ljudskih prava, koje se ogleda u pitanju da li je odvojila adekvatna finansijska sredstva kako bi svoje obaveze pretvorila u rezultat, da li je uspostavila institucije, službe socijalne zaštite, da li je sprovela obuke za službenike.³⁸

3. Indikatori rezultata – mere konkretne rezultate i do koje mere su naponi države u vidu konkretnih mera doveli do stvarnog uživanja ljudskih prava; na primer, da li je omogućen pristup pijaćoj vodi za ugrožene grupe u državi.³⁹

36 Global indicator framework for the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development, A/Res/71/313, E/CN.3/2018/2, E/CN.3/2019/2, E/CN.3/2020/2, E/CN.3/2021/2.

37 Primer: kada se radi o situaciji u kojoj se nalaze žene/devojčice Romkinje, strukturalni indikator bi bio da li je ratifikovana Međunarodna konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, Međunarodna konvencija o eliminaciji rasne diskriminacije i drugi relevantni međunarodni ugovori.

38 Primer: indikator procesa u analizi situacije u kojoj se nalaze žene/devojčice Romkinje bio bi, na primer, nivo budžetskih sredstava ili uspostavljena saradnja sa romskim medijatorima.

39 Primer: indikator rezultata za analizu situacije u kojoj se nalaze žene/devojčice Romkinje bio bi, na primer, procenat zaposlenosti Romkinja, procenat napuštanja škola i sl.

Na primer, ratifikacija Konvencije za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena, kao međunarodnog dokumenta koji ima za cilj suzbijanje diskriminacije žena, treba da obuhvati relevantan pravni i politički okvir kojim se unose odredbe u ovoj oblasti, obezbeđuju sredstva u budžetu, uspostavlja rodno senzitivnan pristup, obezbeđuje pristup relevantnim pravnim dokumentima za zaštitu od diskriminacije, osigurava delotvorna zaštita ženama kojima je potrebna i sl.

Svi navedeni indikatori treba da budu uključeni u analizu situacije i evaluaciju zakona i dokumenata javnih politika.⁴⁰

Izveštavanje i objavljivanje rezultata sprovođenja dokumenata javnih politika (evaluacija) mora biti participativno i uz učešće najugroženijih grupa i onih u najvećem riziku od siromaštva i isključenosti, kako bi se omogućio stvarni dijalog i od njih čulo koje su mere bile efikasne, a koje nisu, te u kojim oblastima treba dalje usmeriti konkretne mere i aktivnosti.

Ovo se odnosi kako na periodične izveštaje o sprovođenju strateških dokumenata, tamo gde su predviđeni, na trogodišnji izveštaj o učincima sprovođenja, kao i na finalnu evaluaciju. Jedino je na ovaj način moguće doći do stvarnih rezultata, odnosno

40 Više o indikatorima videti u Human Rights Indicators, A Guide to Measurement and Implementation, OHCHR, 2021; dostupno na: <https://www.ohchr.org/en/instruments-and-mechanisms/human-rights-indicators/documents-and-publications>.



imati prave podatke o uspešnosti određenih mera i stepena njihove ostvarenosti. Ovo je naročito važno kada se uzme u obzir da eksperti koji rade na postavljanju vizije i željene promene u nekom strateškom dokumentu često nisu adekvatno povezani sa targetiranom društvenom grupom, što dovodi do toga da se predložena rešenja ne podudaraju sa stvarnim stanjem u kome određena grupa živi, a ponekad mogu i da otežaju njihov položaj. Zato je važno proveriti do koje mere su predložene mere bile adekvatne i ako jesu, do koje mere su sprovedene i dovele do željene promene, a koji problemi i izazovi u praksi i dalje postoje. Ovaj proces takođe mora biti decentralizovan i spušten na najdostupniji mogući nivo onima na koje se odnosi. Dakle, najugroženije grupe često nemaju mehanizme kojima mogu direktno da se obrate nosiocima vlasti koji uređuju javne politike i zakonodavstvo. Kako su lica u riziku od siromaštva i isključenosti na marginama društva, i sam princip LNOB treba da podrazumeva i daleko veću dostupnost ne relaciji donosioci odluka – targetirana grupa.

Kontrolne liste

U procesu mapiranja marginalizovanih grupa i razmatranja njihovog položaja u sklopu donošenja novog zakona ili dokumenta javne politike, neophodno je uzeti u obzir sledeće:

Postojanje diskriminacije/prepreka:

A) Lična svojstva koja mogu biti osnova za diskriminaciju:⁴¹

- | | |
|---|---|
| ☑ Rasa | ☑ Genetske osobenosti |
| ☑ Boja kože | ☑ Zdravstveno stanje |
| ☑ Preci | ☑ Invaliditet |
| ☑ Državljanstvo | ☑ Bračni i porodični status |
| ☑ Nacionalna pripadnost ili etničko poreklo | ☑ Osuđivanost |
| ☑ Jezik | ☑ Starosna dob |
| ☑ Verska ili politička ubeđenja | ☑ Izgled |
| ☑ Pol | ☑ Članstvo u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama |
| ☑ Rod | ☑ Druga stvarna, odnosno pretpostavljena lična svojstva |
| ☑ Rodni identitet | ☑ Diskriminacija lica po osnovu dva ili više ličnih svojstava kada se uticaj pojedinih ličnih svojstava može razgraničiti (višestruka diskriminacija) |
| ☑ Seksualna orijentacija | ☑ Diskriminacija lica po osnovu dva ili više ličnih svojstava kada se uticaj pojedinih ličnih svojstava ne može razgraničiti (intersekcijaska diskriminacija) |
| ☑ Polne karakteristike | |
| ☑ Nivo prihoda | |
| ☑ Imovno stanje | |
| ☑ Rođenje | |

41 U pitanju su lična svojstva prepoznata u Zakonu o zabrani diskriminacije.

B) Mogući teški oblici diskriminacije:

- ☑ Diskriminacija koja je izvršena više puta (ponovljena diskriminacija) ili koja se čini u dužem vremenskom periodu (produžena diskriminacija) prema istom licu ili grupi lica
- ☑ Diskriminacija koja dovodi do teških posledica po diskriminisanog, druga lica ili imovinu, a naročito ako se radi o kažnjivom delu kod koga je pretežna ili isključiva pobuda za izvršenje bila mržnja, odnosno netrpeljivost prema oštećenom koja je zasnovana na njegovom ličnom svojstvu

C) Moguće prepreke sa kojima se ove grupe suočavaju i koje rezultiraju njihovom obespravljenošću:

- ☑ Određenoj grupi koja je isključena ili marginalizovana, ili joj je otežano vršenje nekog prava usled, na primer, podzakonskog akta koji sadrži složenu proceduru zbog koje određeni broj ljudi, koji inače ne pripada marginalizovanoj grupi, odustaje od vršenja prava

D) Posebni slučajevi diskriminacije, kao što su:

- ☑ Diskriminacija u postupcima pred organima javne vlasti
- ☑ Diskriminacija u oblasti rada
- ☑ Diskriminacija u pružanju javnih usluga i korišćenju objekata i površina
- ☑ Verska diskriminacija

- ☑ Diskriminacija u oblasti obrazovanja i stručnog osposobljavanja

- ☑ Diskriminacija s obzirom na zdravstveno stanje

- ☑ Diskriminacija u oblasti stanovanja

Procena uticaja u odnosu na posebne mere uvedene radi postizanja pune ravnopravnosti, zaštite i napretka lica, odnosno grupe lica koja se nalaze u nejednakom položaju:

- ☑ Sveobuhvatan opis stanja u oblasti koja je predmet regulisanja, sa posebnim osvrtom na socio-ekonomski ugrožena lica i grupe lica

- ☑ Procena neophodnosti i srazmernosti name-ranih izmena propisa sa aspekta poštovanja načela jednakosti i prava socioekonomski ugroženih lica i grupa lica

- ☑ Procena rizika za prava, obaveze i na zakonu zasnovane interese lica i grupa lica

Iniciranje predloga za donošenje novog zakona ili dokumenta javne politike:

- ☑ Inicijator predloga za donošenje zakona ili dokumenta javne politike priprema polazne osnove, te razmatra predlog sa stanovišta potrebe uključivanja grupa koje su u riziku da budu izostavljene

- ☑ Odbor za odnose sa inostranstvom Vlade uzima u obzir LNOB princip i komunicira sa drugim institucijama, organizacijama i akademskom zajednicom kako bi LNOB princip bio inkorporiran u dokumenta Vlade

- ✔ Republički sekretarijat za javne politike Vlade se stara da je LNOB princip inkorporiran kod utvrđivanju prioriteta u realizaciji strateških ciljeva Vlade
- ✔ Godišnji plan rada Vlade sa stanovišta potrebe donošenja odgovarajućih akata uzima u obzir princip LNOB i na taj način postavlja prioritete u njihovom donošenju
- ✔ Početna procena potrebe za donošenjem ili izmenom novog zakona ili strateškog dokumenta zasnovana je na pet ključnih faktora: diskriminacije, geografskog faktora, osetljivosti na šok, upravljanja i socioekonomskog statusa radi identifikacije grupa koje su izložene ozbiljnoj i višestrukoj diskriminaciji, i ko je osetljiv na rizik da bude izostavljen, na osnovu čega se može ustanoviti oblast na koju se treba fokusirati u planiranju; ona treba da bude inkorporirana u obrazloženje o rešenju kojom se imenuje radna grupa

Uključivanje LNOB principa prilikom formiranja radne grupe:

- ✔ Radna grupa za izradu zakona i dokumenta javne politike ima u svom sastavu najmanje jednog eksperta za oblast ljudskih prava i nediskriminacije, koji se aktivno bavi analizama zakonodavnog i/ili ustavnopravnog okvira u Srbiji i međunarodnopravnog/uporednopravnog okvira
- ✔ Radna grupa u svom sastavu ima podjednaku zastupljenost po polu
- ✔ Radna grupa u svom sastavu ima predstavnike relevantnih OCD koje već imaju postojeće iskustvo u radu sa targetiranom grupom na koju se propis odnosi
- ✔ Obezbeđen je pluralizam OCD i akademske zajednice u radu radne grupe

- ✔ Ekspertska grupa u svom sastavu ima eksperte za oblast nediskriminacije i siromaštva, koji se aktivno bave analizama zakonodavnog i/ili ustavnopravnog okvira u Srbiji i međunarodnopravnog/uporednopravnog okvira

Uključivanje LNOB principa prilikom odabira OCD koja uzima učešće u radu radne grupe i konsultativnom procesu:

- ✔ OCD ima politiku uključivanja i učešća članova grupe koje predstavljaju (žene, deca, starije osobe, LGBTI osobe, osobe sa invaliditetom, itd.)
- ✔ OCD je usvojila etički kodeks koji zabranjuje diskriminaciju i uznemiravanje, uključujući seksizam i seksualno uznemiravanje
- ✔ U OCD postoji odgovarajuća rodna ravnoteža
- ✔ Članovi ranjivih grupa su uključeni u Upravni odbor ili učestvuju u mehanizmu odlučivanja u OCD
- ✔ Članovi osetljivih grupa su predstavljeni u upravi OCD (direktor, menadžer, službenik, koordinator)
- ✔ Među zaposlenima postoji uravnotežena zastupljenost pripadnika osetljivih grupa
- ✔ OCD su razvile interne mehanizme obuke u vezi sa nediskriminacijom i rodnom ravnopравnošću i/ili se dotiču pitanja rodne ravnopравnosti u programu obuka koje sprovode
- ✔ Postoji dovoljno kvalifikovanog osoblja za sprovođenje projektnih aktivnosti u oblasti ljudskih prava i rodne ravnopравnosti
- ✔ Obuka za osoblje OCD u oblasti ljudskih prava i nediskriminacije je redovna i ažurirana

- ✔ OCD promovišu i unapređuju osnaživanje žena i rodnu ravnopравnost u programima, politikama, strukturama i praksi zapošljavanja OCD, stvarajući mogućnosti za žene i devojke
- ✔ OCD je otvorena za komunikaciju sa članovima grupe (konsultacije, sastanci, poseta zajednici itd.)
- ✔ OCD se konsultuje / saraduje sa organizacijama koje su specijalizovane za različita tematska područja u zavisnosti od organizacione strategije (kao što su OCD specijalizovane za rodnu ravnopравnost / dečija prava / prava osoba sa invaliditetom / izbeglice itd.) tokom razvijanja projekata/aktivnosti i koordinira njihovim aktivnostima
- ✔ OCD ima kapacitet za prikupljanje i analizu razvrstanih podataka
- ✔ OCD sprovodi redovna i participativna sistemska istraživanja / rodne analize
- ✔ OCD prikuplja kvantitativne i/ili kvalitativne rodno osetljive podatke
- ✔ OCD ima strukturiran i redovan mehanizam praćenja i evaluacije, pored praćenja i evaluacije specifičnih za određeni projekat

Situaciona analiza / Analiza pregleda stanja:

Uključivanje LNOB principa prilikom prikupljanje postojećih podataka:

- ✔ Početna analiza pregleda stanja uzima u obzir LNOB princip, odgovarajući na pitanja koje grupe su izostavljene i koje se suočavaju sa ozbiljnim i/ili intersekcijskim deprivacijama
- ✔ Izbor adekvatne metode: situaciona analiza, kauzalna analiza, analiza zainteresovanih strana, analiza okruženja i sl.

- ✔ Analiza je zasnovana na sledećim podacima:
 - ✔ Republički zavod za statistiku Srbije
 - ✔ Izvori ostalih institucija javne vlasti (npr. nadležna ministarstva)
 - ✔ Izveštaji nacionalnih nezavisnih tela (*Poverenika za zaštitu ravnopравnosti, Zaštitnika građana*)
 - ✔ Izveštaji nacionalnih OCD i akademskih institucija
 - ✔ Izveštaji međunarodnih OCD
 - ✔ Izveštaji međunarodnih nadzornih tela, kao što su:
 - UN ugovorna tela (komiteti)
 - Komitet za uklanjanje rasne diskriminacije
 - Komitet za ljudska prava
 - Komitet za eliminaciju diskriminacije žena
 - Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava
 - Komitet protiv mučenja
 - Komitet za prava deteta
 - Komitet za prava osoba sa invaliditetom
 - Komitet za prisilne nestanke
 - Potkomitet za sprečavanje mučenja
 - Savet za ljudska prava (univerzalni periodični pregled i specijalne procedure)
 - Dobrovoljni nacionalni pregled (VNR)
 - Izveštaji *Međunarodne organizacije rada*
 - Jurisprudencija Evropskog suda za ljudska prava
 - Praksa *Evropskog komiteta za socijalna prava* (praćenje Revidirane Evropske socijalne povelje)
 - Izveštaji *Komiteta eksperata* (praćenje Evropske povelje o regionalnim i manjinskim jezicima)
 - Izveštaji *Savetodavnog odbora* (praćenje Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina)

- Izveštaj GREVIO-a (praćenje Istanbulske konvencije protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici)
- Izveštaji GRETA-e (monitoring Konvencije o borbi protiv trgovine ljudima)
- Izveštaji CPT (praćenje Evropske konvencije za sprečavanje mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja)
- Izveštaji ECRI (Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (praćenje njenih preporuka opšte politike)
- Podaci koje objavljuje FRA – Agencija o fundamentalnim pravima u EU
- Podaci dostupni od UNECE – Ekonomske komisije UN za Evropu, posebno komandna tabla za ciljeve održivog razvoja (SDG)
- Sve međunarodne ankete sa razvrstanim podacima kao što su MICS (UNICEF), DHS, Eurostat

Uključivanje LNOB principa u prikupljanje relevantnih podataka:

- ☑ Utvrđivanje potreba za podacima kada ih nema ili ih nema dovoljno (ili bez podataka ili bez raščlanjenih podataka, što korisnicima podataka omogućava da uporede grupe stanovništva i da razumeju situacije u kojima se nalaze određene grupe)
- ☑ Sprovođenje istraživanja od strane radne/ekspertske grupe ili izbor aktera koji će sprovesti istraživanje
- ☑ Istraživanje je zasnovano na sledećim principima:
 - istraživanje je zasnovano na HRBA pristupu sistematski u svim fazama istraživanja: participacija, razvrstavanje podataka, samoidentifikacija, transparentnost, privatnost, odgovornost

- izabrane metode prikupljanja podataka uzimaju u obzir stereotipe i socijalne i kulturne faktore koji izazivaju diskriminaciju i deprivaciju
- sprovodilac istraživanja ima resurse za sprovođenje prikupljanja podataka
- sprovodilac istraživanja ima znanje i kapacitet za pribavljanje podataka
- prikupljanje podataka uključuje besplatno, aktivno i suštinsko učešće relevantnih zainteresovanih strana, posebno grupa koje su u riziku da budu izostavljene

- ☑ Sproveden je izbor odgovarajuće metode prikupljanja (intervju licem u lice, telefonski poziv, ankete na mreži, fokus grupe itd., kombinovana metoda itd.)
- ☑ Razmisliti da li je moguće direktno stupiti u kontakt sa određenim grupama i odabrati način na koji će to činiti (sastanci, onlajn konsultacije, posete zajednici itd.)
- ☑ Ovo učešće je proaktivno (postoje save-todavne grupe koje omogućavaju redovno angažovanje sa osetljivim grupama, kontakt osobe odgovorne za traženje informacija, itd.)
- ☑ Ako nije moguće stupiti u kontakt sa određenim grupama (to neće biti moguće ako, na primer, socijalna stigma i negativni stereotipi stvaraju negativne posledice za javno identifikovanje sa grupom ili je grupa toliko marginalizovana i/ili u nepovoljnom položaju da postoji nedostatak pristupa, mogućnosti ili resursa da se produktivno uključe u participativne procese), onda istraživač treba da pronađe druge načine za prikupljanje informacija o rizičnoj grupi, koji treba da budu zasnovani na dole navedenim principima:
- ☑ Proces i odluke kojima se biraju učesnici i angažuju grupe su jasni i transparentni

- ☑ Kvalitet podataka je osiguran, imajući u vidu sledeće elemente:
 - Relevantnost podataka: kapacitet prikupljenih podataka kako bi se zadovoljili zahtevi i potrebe korisnika podataka i njihov značaj za sprovedenu analiziranu intervenciju
 - Razvrstavanje podataka do najveće moguće mere
 - Tačnost podataka: analiza podataka je adekvatna u smislu forme i sadržine
 - Pravovremenost podataka: vremenski period između trenutka prikupljanja podataka i pojava koje podaci beleže
 - Jasnoća podataka: prikupljeni podaci su predstavljeni na lako razumljiv način za sve korisnike i praćeni odgovarajućim objašnjenjima
 - Uporedivost podataka: omogućava upoređivanje rezultata ili efikasnosti tokom vremena i u različitim kontekstima
 - Blagovremenost podataka: poštovanje rokova za analizu i objavljivanje prikupljenih podataka
 - Pristup podacima: lakoća kojom se može utvrditi postojanje informacija, kao i prikladnost oblika ili medija putem kojeg se može pristupiti informacijama
 - Izbor odgovarajućih ispitanika
 - Ispitanici se sami definišu i imaju mogućnosti da otkriju ili uskrate informacije o svojim ličnim karakteristikama
 - Aktivnosti prikupljanja podataka sprovode se u skladu sa principom „ne nanositi štetu“
 - Karakteristike koje se odnose na lični identitet traže se samo kada je to potrebno i prikladno
 - Svaki prigovor ispitanika uzima se ozbiljno

- Podaci su zaštićeni i privatni, čuvajući poverljivost ličnih podataka i odgovora pojedinaca
- Proces prikupljanja podataka je transparentan i dobijeni podaci se na odgovarajući način dele sa grupama koje učestvuju u procesu
- Podaci se prenose i dele što je brže moguće nakon njihovog prikupljanja
- Analiza podataka u zavisnosti od svrhe procesa prikupljanja i njegove interpretacije

Primena LNOB principa prilikom pripreme dokumenta uključuje identifikaciju i/ili analizu:

- ☑ Razloga i uzroka isključivanja određene grupe (različiti izvori informacija)
- ☑ Relevantne oblasti u kojima dolazi do deprivacije
- ☑ Specifične pravne, ekonomske i socijalne nejednakosti u relevantnoj oblasti
- ☑ Situaciju iz ugla mogućnosti uživanja različitih prava
- ☑ Mere kojima se unapređuje položaj grupa u riziku od isključenosti
- ☑ Međusobnu povezanost ljudskih prava
- ☑ Praćenje napretka indikatora (koji treba da budu realni i da na pravi način prate ostvarivanje napretka)
- ☑ Karakteristike, interese i očekivanja grupa ili pojedinaca koje zanima status quo
- ☑ Aktera odgovornih za rešavanje datog problema u smislu prava i obaveza
- ☑ Neophodna finansijska sredstva za sprovođenje mera i izvori finansiranja

Sprovođenje konsultacija i javne rasprave uz punu primenu LNOB principa:

- ✔ Organizovana javna rasprava / konsultacije čak i kada to nije obavezno
- ✔ e-Konsultacije i e-Uprava su organizovane na način da obezbede smislenu participaciju i uključivanje LNOB principa
- ✔ Konsultativan proces je otvoren i obezbeđuje delotvorno učešće javnosti
- ✔ Predlagač razmatra sugestije koje tokom konsultacija iznose zainteresovane strane i ciljne grupe i ažurira tekst u skladu sa pristiglim komentarima kako bi se obezbedila smisljena participacija
- ✔ Određen je razuman rok za organizovanje i sprovođenje javne rasprave koja je smisljena i participativna
- ✔ Objavljivanjem javnog poziva za učešće u javnoj raspravi sa njenim programom na internet stranici predlagača i portalima e-Uprave i e-Konsultacija je pristupačno za sve, uključujući i osobe sa invaliditetom i slabovide osobe
- ✔ Poziv na javnu raspravu je upućen direktno predstavnicima određenih grupa u riziku da budu izostavljeni, ili OCD koje se bave njihovim pravima
- ✔ Rokovi su razumni za dostavljanje inicijativa, predloga, sugestija i komentara na tekst, odnosno za trajanje javne rasprave kada se radi o oblastima od izuzetnog značaja sa stanovišta ljudskih prava
- ✔ Način i metod sprovođenja javne rasprave je takav da obezbeđuje punu participativnost grupa u riziku da budu izostavljene ili OCD i pojedincima koje zastupaju njihove interese

- ✔ Na raspravi je posebno vreme određeno za konkretan dijalog o tome da li neka predložena rešenja mogu ili ne mogu da se usvoje i koji su razlozi za to, sa stanovišta položaja grupa u riziku da budu izostavljene
- ✔ Izveštaj o sprovedenoj raspravi sadrži predloge i sugestije i koje su dale grupe u riziku da budu izostavljene i predstavnici OCD koji ih zastupaju

Evaluacija i nadzor:

- ✔ Sva prateća podzakonska akta doneta su uvažavajući princip LNOB
- ✔ Mehanizam praćenja zakona ili dokumenta javne politike uvažava princip LNOB
- ✔ Merenje učinaka mera koje su usmerene na unapređenje položaja pripadnika grupa koje su u najvećem riziku od isključenosti, uz pomoć kvantitativnih i kvalitativnih pokazatelja za merenje učinaka javnih politika
- ✔ Identifikovanje relevantnih polaznih osnova, polaznih tačaka i indikatora za merenje napretka i omogućavanje poređenje u napretku ravnopravnosti tokom vremena, sa podacima koji mere progres osetljivih grupa (ne prosečan progres)
- ✔ Obratiti posebnu pažnju na ukrštanje više osnova (rod, prihod, starost, invaliditet itd.)
- ✔ Izveštavanje i objavljivanje rezultata sprovođenja dokumenata javnih politika (evaluacija) mora biti participativno i uz učešće najugroženijih grupa i onih u najvećem riziku od siromaštva i isključenosti, kako bi se omogućio stvarni dijalog
- ✔ Obezbediti nadzor ili objektivnu procenu ciljeva, ostvarenih rezultata, aktivnosti planirane za sprovođenje i rezultata

intervencija u pogledu izgradnje institucionalnih kapaciteta i razvoja kompetencije među državnim službenicima?

- ✔ **Relevantnost:** Da li je implementacija zakona ili dokumenta javne politike efikasno doprinela stvaranju povoljnih uslova za ravnopravnost i nediskriminaciju? Da li je odgovorilo na praktične i strateške potrebe? Da li je tretman pitanja ravnopravnosti, nediskriminacije i deprivacije tokom faze implementacije bio logičan i koherentan? Da li su izvršena prilagođavanja kako bi se odgovorilo na spoljne faktore (npr. ekonomska kriza, izbor nove vlade, krize u društvu, itd.) koji su uticali na socijalne odnose?
- ✔ **Efikasnost:** Da li je primena bila efikasna u pogledu ravnopravnosti i nediskriminacije? Da li se sredstva i resursi efikasno koriste za postizanje rezultata u pogledu poboljšanih koristi za grupe u riziku od diskriminacije?
- ✔ **Delotvornost:** Da li su se rezultati pokazali delotvornim u postizanju suštinske ravnopravnosti? Da li su rezultati doprineli postizanju planiranih rezultata i ishoda? Da li su akteri imali koristi od

✔ **Uticaj:** Kakav je uticaj na šire politike i procese koji unapređuju ravnopravnost i nediskriminaciju? Na primer, da li je to uticalo na smanjenje nasilja prema određenim grupama?

✔ **Održivost:** Da li će se dostignuća u ravnopravnosti održati nakon završetka finansiranja aktivnosti istekom dokumenta javne politike? Da li je došlo do održivog poboljšanja ravnopravnosti? U kojoj meri su izgrađeni i institucionalizovani kapaciteti države?

✔ **Odgovornost:** da li su nosioci obaveza postali svesniji svojih dužnosti i sposobniji da ih ispune?

✔ **Rezultat:** da li su pripadnici grupa u riziku od isključenosti postali svesniji svojih prava, bolje organizovani i sposobniji da svoja prava delotvornije zahtevaju?



ANEKS I.

Sličnosti i razlike HRBA i LNOB principa

HRBA predstavlja programsku alatku koja ima za cilj da ojača kvalitet i fokus UN odgovora na nacionalne prioritete. Normativno se oslanja na standarde i principe ljudskih prava i operativno je usmeren ka njihovoj promociji.

Zasnovan je na sledećim ključnim principima:



participacija – svako ima pravo na aktivno učešće u procesima donošenja odluka koje utiču na uživanje njegovih prava



odgovornost – nosioci dužnosti se smatraju odgovornim za neispunjavanje svojih obaveza prema nosiocima prava, a kada dođe do kršenja ljudskih prava, treba da postoje efikasni pravni lekovi



nediskriminacija i jednakost – svi pojedinci imaju pravo na ostvarivanje svojih prava bez bilo koje diskriminacije, koju treba zabraniti, sprečiti i eliminisati



osnaživanje – svako ima pravo da traži i ostvaruje svoja prava; pojedinci i zajednice treba da razumeju svoja prava i učestvuju u razvoju politika koje utiču na njihove živote i



legalnost – pristupi treba da budu u skladu sa zakonskim pravima utvrđenim nacionalnim i međunarodnim instrumentima

S druge strane, LNOB princip je vodeći princip Agende 2030, koji ukazuje na nejednakosti. Kako je Agenda 2030 eksplicitno zasnovana na međunarodnom pravu, i ona uključuje ljudska prava i zasnovana je na istim principima.

HRBA je zasnovan na pravnim obavezama država u oblasti ostvarivanja ljudskih prava koje one moraju da ispune. Tako njegovom primenom svi planovi, politike i procesi razvoja treba da odgovaraju sistemu prava i korespondiraju sa obavezama ustanovljenim u međunarodnom pravu, uključujući građanska, kulturna, ekonomska, politička i socijalna prava, radna prava i pravo na razvoj.

S druge strane, LNOB predstavlja političku privrženost država potpisivanjem Agende 2030.

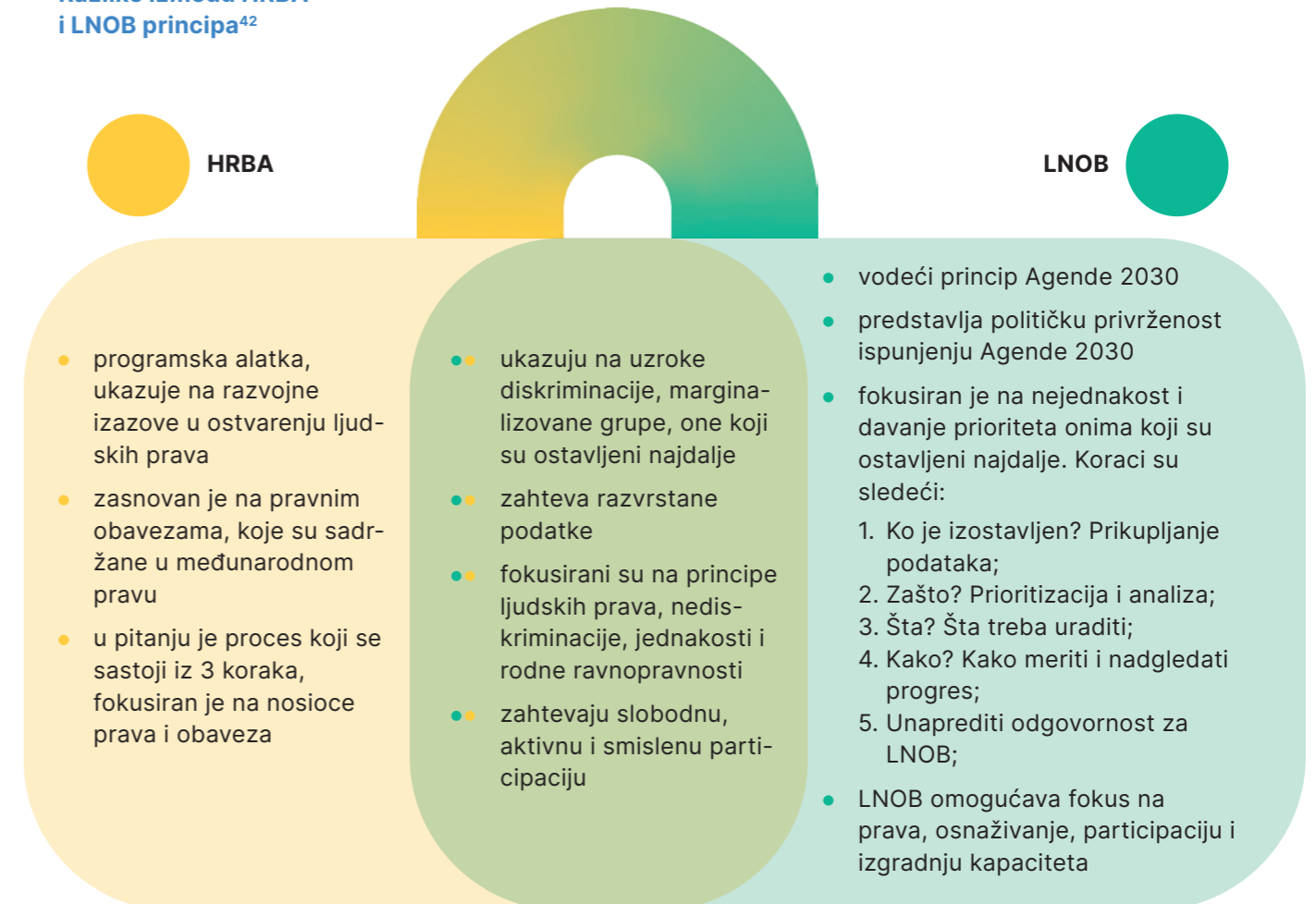
HRBA pretpostavlja jasan trostruki proces za analizu i procenu faze u programiranju koje identifikuje ko je izostavljen i zašto (na osnovu kauzalne analize, analize uloge i analize jaza u kapacitetima). S druge strane, LNOB produbljuje svoj fokus na nejednakostima, uključujući i višestruke forme deprivacije, nedostataka i diskriminacije, i zasnovan je na principu da se „prvo stigne do najdaljeg”. Tako LNOB pruža metodologiju LNOB za identifikaciju onih koji su izostavljeni i razloge za njihovu isključenost, ispitujući osnovne uzroke za to.

HRBA se fokusira na osnaživanje nosilaca prava da zahtevaju njihovo ostvarivanje i da postanu aktivni partneri, obezbede sopstveni glas u procesu, mobilišu ih i sl. Istovremeno se fokusira i na jačanje kapaciteta onih koji imaju dužnosti da ispune svoje obaveze. Tako metodologija HRBA donosi LNOB fokus na prava, osnaživanje, smislenu participaciju i razvoj kapaciteta. Na osnovu HRBA, međunarodni mehanizmi za zaštitu ljudskih prava mogu da pruže neprocenjivu mogućnost za jačanje odgovornosti Vlade da rešava marginalizaciju i nejednakosti u društvu.

Ipak, važno je istaći da postoje i zajedničke karakteristike ova dva principa. Tako su i HRBA i LNOB zasnovani na potrebi za korišćenjem razvrstanih podataka, kako bi se identifikovalo ko je izostavljen i zašto, i kako bi se utvrdilo da li je intervencija dosegla do grupe i ispravila problem, odnosno prazninu. U oba slučaja, i kod HRBA i kod LNOB ključni princip je jednakost i zabrana diskriminacije,

što podrazumeva donošenje proaktivnih mera kako bi se ispravile postojeće nejednakosti. Takođe, obe uspostavljaju bavljenje rodnom nejednakošću kao prioritet. Konačno, oba principa podrazumevaju da je slobodno, aktivno i smisljeno učešće grupa koje su u riziku da budu izostavljene neophodno u celokupnom procesu planiranja i programiranja.

Razlike između HRBA i LNOB principa⁴²



42 Leave No One Behind, UNSDG Operational Guide for UN Country Teams, available at: <https://unsdg.un.org/sites/default/files/Interim-Draft-Operational-Guide-on-LNOB-for-UNCTs.pdf>.

Put donošenja zakonskih i strateških dokumenata

I. PUT DONOŠENJA ZAKONSKIH DOKUMENATA

Postupak za donošenje zakona uređen je Ustavom Republike Srbije, Zakonom o Narodnoj skupštini, Poslovnikom Narodne skupštine i Poslovnikom Vlade. Zakon može da predloži svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine, najmanje 30.000 birača, kao i Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije u oblastima iz svoje nadležnosti.

1. Redovna procedura

Nacrt zakona je radni oblik zakona koji se priprema u Vladi, sa obrazloženjem. Nacrt zakona se najčešće priprema u resornom ministarstvu, tako što se obrazuje radna grupa koju čine pravnici i drugi zaposleni kojima u radu pomažu naučnici, stručnjaci i svi drugi koji mogu da utiču da tekst nacrt zakona bude što bolji.

O nacrtu zakona često se organizuje javna rasprava na kojoj svi zainteresovani subjekti mogu da daju primedbe na nacrt. Javna rasprava je obavezna kada je reč o pripremi zakona kojim se bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost.

Vlada prihvata nacrt zakona tako što utvrđuje predlog zakona koji podnosi Narodnoj skupštini. Predlog zakona se sastoji iz dva dela – teksta predloga i obrazloženja. Zakon se predlaže u obliku u kome se donosi, u skladu sa Poslovnikom Narodne skupštine i Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa.

Obrazloženje predloga zakona obavezno sadrži: ustavni, odnosno pravni osnov za donošenje zakona; razloge za donošenje zakona; objašnjenje osnovnih

pravnih instituta i pojedinačnih rešenja; procenu finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje zakona, koja obuhvata i izvore tih sredstava; opšti interes zbog koga se predlaže povratno dejstvo, ako predlog zakona sadrži odredbe sa povratnim dejstvom; razloge za donošenje po hitnom postupku, ako se za donošenje zakona predlaže hitan postupak; razloge zbog kojih se predlaže da zakon stupi na snagu u roku kraćem od osam dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“; pregled odredaba važećeg propisa koje se menjaju, odnosno dopunjuju. Uz predlog zakona predlagač dostavlja izjavu da je predlog zakona usklađen sa propisima Evropske unije ili da ne postoji obaveza usklađivanja ili da zakon nije moguće uskladiti s propisima Evropske unije, kao i tabelu o usklađenosti predloga zakona sa propisima Evropske unije.

Obrazloženje predloga zakona može da sadrži analizu efekata zakona, koja sadrži odgovarajuća objašnjenja koja su predviđena Poslovnikom, kao što su: na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u propisu, da li su pozitivne posledice donošenja propisa takve da opravdavaju troškove koje će on stvoriti, da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija i dr.

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo razmatra svaki predlog zakona sa stanovišta njegove usklađenosti sa Ustavom Republike Srbije i pravnim sistemom. Odbor za evropske integracije razmatra predlog zakona sa stanovišta njegove usklađenosti sa propisima Evropske unije i Saveta Evrope. Drugi odbori razmatraju predlog zakona u skladu sa svojim delokrugom koji je utvrđen Poslovnikom.

Javno slušanje je institut čija je svrha da članovi odbora i drugi narodni poslanici dobiju potrebne

informacije, stručna mišljenja i komentare zainteresovanih subjekata o predlogu zakona koji je u skupštinskoj proceduri, o sprovođenju donetih zakona, kao i o pitanjima iz delokruga rada odbora.

Načelnim pretresom počinje postupak razmatranja i usvajanja predloga zakona u Narodnoj skupštini. Narodni poslanici u načelnom pretresu raspravljaju o predloženom zakonu sa stanovišta potrebe i razloga za donošenje zakona i načela na osnovu kojih su koncipirana predložena rešenja. Pre razmatranja na sednici Narodne skupštine, načelni pretres o predlogu zakona vodi se i na sednici nadležnog odbora. Ako nadležni odbor i Vlada, ako nije predlagač zakona, predlože Narodnoj skupštini da prihvati predlog zakona u načelu, dužni su da navedu da li predlog zakona prihvataju u celini ili sa izmenama, koje predlažu u formi amandmana. Narodna skupština može, na predlog narodnog poslanika, odlučiti da se obavi zajednički načelni pretres o više predloga zakona koji su na dnevnom redu iste sednice, a međusobno su uslovljeni ili su predložena rešenja međusobno povezana.

Po završetku načelnog pretresa o svim predlozima koji su na dnevnom redu, Narodna skupština prelazi na pretres u pojedinostima tih predloga zakona. Pretres u pojedinostima označava raspravu koja se obavlja o svakom članu predloga zakona na koji je podnet amandman i o amandmanima kojima se predlaže unošenje novih odredaba. Na isti način vodi se pretres predloga zakona u pojedinostima na sednici nadležnog odbora. Od završenog načelnog pretresa do otvaranja pretresa predloga zakona u pojedinostima, mora da prođe najmanje 24 časa. U tom periodu samo nadležni odbor može da podnese amandman na predlog zakona. Predlagač zakona ima pravo da povuče predlog zakona iz procedure sve do završetka pretresa predloga zakona na sednici Narodne skupštine.

Narodna skupština u Danu za glasanje odlučuje o predlogu zakona u načelu, pojedinostima i u celini. Ako predlog zakona bude prihvaćen u načelu, Narodna skupština prelazi na odlučivanje o amandmanima pojedinačno. Na kraju narodni poslanici glasaju o predlogu zakona u celini.

Narodna skupština donosi odluke većinom glasova narodnih poslanika na sednici na kojoj je prisutna većina narodnih poslanika. Narodna skupština odlučuje većinom glasova svih narodnih poslanika (126 narodnih poslanika)

II. PUT DONOŠENJA STRATEŠKIH DOKUMENATA

Zakonom o planskom sistemu se uređuje postupak donošenja strateških dokumenata. Inicijativu za izmenu, izradu i usvajanje dokumenta javnih politika nadležnom predlagaču mogu da podnesu državni organi i organizacije, organi i organizacije lokalnih vlasti, građani, privredni subjekti, udruženja građana i druge organizacije civilnog društva, naučno-istraživačke i druge organizacije u odnosu na koje se sprovodi ta javna politika. Inicijativa treba da sadrži kratak opis promene koju treba postići izradom, usvajanjem i sprovođenjem dokumenta javnih politika, njenih elemenata i njihovih uzročno-posledičnih veza i ciljeva koje treba postići. Ako nadležni predlagač proceni da je inicijativa opravdana, dužan je da je objavi na svojoj internet stranici u integralnom obliku najkasnije u roku od 30 dana od dana prijema i da ažurno obaveštava javnost o postupanju u skladu sa istom. Ako nadležni predlagač proceni da inicijativa nije opravdana, obaveštava o tome podnosioca inicijative. Inicijativa se Vladi, odnosno nadležnom organu državne uprave može podneti i preko organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika, koji tu inicijativu obrađuje i

prosleđuje nadležnom organu državne uprave na dalje postupanje, uz obavezu obaveštenja podnosioca inicijative o postupanju po inicijativi.

Dokumenti javnih politika izrađuju se u skladu sa rezultatima ex-ante analize efekata i ex-post analize efekata važećih dokumenata javnih politika i propisa u toj oblasti. Ex-ante analiza efekata obavezno se sprovodi pre donošenja odluke o izradi dokumenta javne politike i sastoji se iz sledećih koraka:

1. sagledavanje postojećeg stanja;
2. identifikovanje promene koja treba da se postigne sprovođenjem mera javne politike, njenih elemenata i njihovih uzročno – posledičnih veza;
3. utvrđivanje opštih i posebnih ciljeva javne politike, kao i pokazatelja učinaka na osnovu kojih će se meriti ostvarenje ciljeva;
4. identifikovanje opcija – mogućih mera ili grupa mera za postizanje ciljeva;
5. analiza efekata tih opcija – mogućih mera ili grupa mera i rizik za sprovođenje svake od tih opcija;
6. izbor optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija;
7. identifikovanje resursa za sprovođenje mera javne politike, praćenje sprovođenja i vrednovanje učinaka javne politike, kao i potencijalnih rizika u sprovođenju javne politike.

Predlagači dokumenata javnih politika tokom ex-ante analize efekata javnih politika sprovode konsultacije sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama i prikupljaju i obrađuju podatke, u cilju predlaganja optimalne opcije ili optimalne kombinacije razmatranih opcija. Vlada bliže uređuje obim, proces i kontrolu sprovođenja analize efekata prilikom izrade dokumenata javnih politika i propisuje za koja dokumenta javnih politika se ta analiza ne mora sprovoditi.

Nadležni predlagač je dužan da obavesti javnost o početku izrade dokumenta javne politike objavljivanjem obaveštenja na svojoj internet stranici, a ako je nadležni predlagač organ državne uprave, to obaveštenje se objavljuje i na portalu e-Uprava, sedam radnih dana od dana početka izrade tog dokumenta. Nadležni predlagač predstavlja nalaze i podatke o obimu i metodama sprovedene ex-ante analize efekata javne politike i rezultatima ex-post analize efekata već sprovedenih javnih politika u okviru samog dokumenta javne politike, kako bi nadležni donosilac imao relevantne podatke za donošenje odluke po tom pitanju i kako bi javnost bila upoznata sa razlozima donošenja tog dokumenta.

Nadležni predlagač je dužan da nalaze sprovedene analize efekata, zajedno sa predlogom dokumenta javne politike, objavi na svojoj internet stranici u integralnom obliku najkasnije na dan otpočinjanja javne rasprave. Posle završetka javne rasprave, nadležni predlagač je dužan da ažurira dokument javne politike i nalaze sprovedene analize efekata u skladu sa rezultatima te rasprave i da ažuriranu verziju tog dokumenta i nalaza objavi na svojoj internet stranici, a ako je nadležni predlagač organ državne uprave, taj dokument i nalaz objavljuje i na portalu e-Uprava, najkasnije sedmog radnog dana pre podnošenja nadležnom donosiocu na razmatranje i usvajanje.

Nadležni predlagač je dužan da omogući učešće svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa u procesu konsultacija, koje sprovodi tokom izrade dokumenta javne politike, u proces konsultacija se uključuju zainteresovane strane i ciljne grupe iz reda građana i privrednih subjekata, udruženja građana ili privrednih subjekata i drugih organizacija civilnog

društva, naučno-istraživačkih, strukovnih i drugih organizacija, kao i predstavnici državnih organa, lokalnih vlasti i ostalih učesnika u planskom sistemu koji sprovode ili u odnosu na koje se sprovodi ta politika. Nadležni predlagač razmatra sugestije koje tokom konsultacija iznose zainteresovane strane i ciljne grupe. Nadležni predlagač informiše učesnike konsultacija o rezultatima sprovedenih konsultacija, a posebno o razlozima zbog kojih određene sugestije nisu uključene u dokument javne politike. Informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija, koji naročito obuhvataju podatke o konsultovanim stranama, obimu i metodima konsultacija, pitanjima o kojima se raspravljalo tokom konsultacija, zatim primedbama, sugestijama i komentarima koji su uzeti u razmatranje i onima koji nisu uvaženi, kao i o razlozima za njihovo neprihvatanje, nadležni predlagač predstavlja u okviru dokumenta javne politike. Ako se prilikom izrade dokumenta javnih politika ne sprovodi analiza efekata, informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija prilažu se uz predlog dokumenta javne politike, kao poseban prilog. Nadležni predlagač je dužan da informacije o rezultatima sprovedenih konsultacija objavi na svojoj internet stranici najkasnije u roku od 15 dana od dana završetka konsultacija. Nadležni predlagač može, imajući u vidu rezultate konsultacija koje sprovodi tokom izrade dokumenta javnih politika, doneti odluku da u radnu grupu za izradu tog dokumenta uključi reprezentativne predstavnike zainteresovanih strana i ciljnih grupa. Vlada bliže uređuje detaljan postupak i metode sprovođenja konsultacija.

Organ državne uprave nadležan za koordinaciju javnih politika može da predloži organu državne uprave koji je nadležni predlagač da tokom konsultacija primeni određeni metod konsultacija, kao i da u radnu grupu za izradu dokumenta javne politike uključi određene zainteresovane strane i ciljne grupe. Inicijativu za podnošenje predloga organu državne uprave nadležnom za koordinaciju javnih

politika može podneti bilo koja zainteresovana strana ili ciljna grupa. Ako se radi o dokumentu javnih politika koji se donosi u vezi sa procesom pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, organ državne uprave konsultacije sprovodi u skladu sa pravnim okvirom o vođenju pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji.

Nadležni predlagač je dužan da pre podnošenja na razmatranje i usvajanje dokumenta javne politike sprovede javnu raspravu o tom dokumentu i da pripremi izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi. U izveštaju se naročito navodi koje su zainteresovane strane i ciljne grupe učestvovala u javnoj raspravi, koje sugestije su iznete tokom javne rasprave, da li su i na koji način te sugestije ugrađene u predlog dokumenta javne politike i ako nisu, iz kojih razloga to nije učinjeno. Izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi prilaže se uz predlog dokumenta javne politike. Nadležni predlagač objavljuje izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi na svojoj internet stranici, a ako je nadležni predlagač organ državne uprave, taj izveštaj objavljuje i na portalu e-Uprava najkasnije u roku od 15 dana od dana završetka javne rasprave. Vlada bliže uređuje način sprovođenja javne rasprave o dokumentima javnih politika, njeno trajanje i u kojim slučajevima se javna rasprava ne sprovodi, kao i obrazac izveštaja o sprovedenoj javnoj raspravi.

Nadležni predlagač koji je organ državne uprave dužan je da, u okviru predloga dokumenta javne politike koji dostavlja Vladi na usvajanje, dostavi nalaze sprovedene analize efekata dokumenta javne politike, kao i mišljenje organa državne uprave nadležnog za koordinaciju javnih politika o potpunosti i kvalitetu sprovedene analize efekata, u rokovima utvrđenim poslovníkom Vlade.

Sprovođenje mera i aktivnosti prati se u skladu sa mehanizmom koji je određen samim dokumentom javne politike ili drugim planskim dokumentom koji je predmet praćenja.

Vrste strateških dokumenata u Republici Srbiji

I. Dokumenti razvojnog planiranja



II. Dokumenti javnih politika



III. Ostali planski dokumenti

U pitanju su: Program Vlade, Akcioni plan za sprovođenje Programa Vlade, Godišnji plan rada Vlade i Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina EU.

Učešće grupa u najvećem riziku od socijalne isključenosti i diskriminacije mora biti zagarantovano u procesu prikupljanja podataka, uključujući njihovo planiranje, slanje i analizu.

I. Uključivanje grupa u riziku od isključenosti u sve aktivnosti prikupljanja podataka

Sve aktivnosti prikupljanja podataka treba da uključuju najugroženije grupe, odnosno da osiguraju njihovo besplatno, aktivno i smisleno učešće. Ova obaveza se odnosi na celokupan proces prikupljanja podataka: od strateškog planiranja preko identifikacije potreba za podacima; izbora i testiranja odgovarajućih metodologija prikupljanja podataka (na primer, angažovanje anketara koji su članovi određenih zajednica kako bi se poboljšala stopa njihovih odgovora); čuvanja podataka; njihove distribucije, analize i tumačenja. Ukoliko nije moguće ili prikladno direktno angažovati određene grupe, kao u slučaju kada je komunikacija sa njima otežana, oni nemaju poverenje u institucije, ili ne žele da se javno identifikuju sa grupom, neophodno je pronaći druge načine komunikacije. Gde je to prikladno, OCD, nezavisne institucije i druge relevantne zainteresovane strane mogu da učestvuju u njihovo ime i pruže relevantne perspektive i informacije, pod uslovom da su kompetentni da zastupaju njene interese.

II. Donošenje odluke o učešću treba da bude transparentno i pravično

Proces i odluka o izboru grupa treba da bude jasna i transparentna. Grupe koje žele da budu uključene u participativne procese treba da imaju mogućnost pristupa samom procesu. Participacija je najdelotvornija kada pripadnici najmarginalizovanijih

grupa imaju mogućnost da se angažuju u samom istraživanju i prikupljanju podataka, i vide mogućnosti za njihovu primenu u sopstvenom kontekstu. Jačanje kapaciteta treba preduzeti za grupe koje učestvuju u procesu kako bi se povećala njihova statistička pismenost i razumevanje svrhe i procesa prikupljanja podataka. Marginalizovane grupe treba osnažiti ne samo u smislu razumevanja procesa prikupljanja podataka, već i u korišćenju dobijenih podataka.

Rezultate konsultativnih procesa treba javno objaviti i učiniti ih dostupnim. Informacije koje su dobijene od strane predstavnika javnosti kroz participativne procese treba zadržati i na odgovarajući način arhivirati kako bi se stvorili fondovi znanja. Prikupljene informacije dobijene u prethodnim konsultacijama treba preispitati i primeniti kako bi se izbeglo preopterećenje ugroženih grupa.

Ako su grupe učestvovala u procesu prikupljanja podataka, sakupljači podataka treba da obezbede da dobijeni rezultati budu podeljeni sa ovim grupama na odgovarajući način. Ovo „vraćanje“ podataka trebalo bi da bude smisleno za grupe i isporučeno na kulturološki prikladne načine, jer to pokazuje uticaj njihovih inputa i podstiče njihovu stalnu upotrebu podataka i angažovanje u aktivnostima prikupljanja podataka.

III. Sakupljači podataka bi trebalo da proaktivno razmotre opcije učešća i grupe koje treba predstavljati

Da bi se olakšalo učešće grupa koje su u riziku da budu izostavljene, neophodno je da se identifikuju ranjive grupe, odnosno grupe u najvećem riziku od punog uživanja ljudska prava. Ovo bi trebalo da bude učinjeno proaktivno, kroz diskusiju sa nezavisnim institucijama za ljudska prava, OCD i ekspertima.

O obliku njihovog učešća treba odlučiti od slučaja do slučaja. Opcije mogu biti sledeće:

- a. **Onlajn konsultacije**, uz obezbeđenje pristupa za najugroženije grupe;
- b. **Javni sastanci** na lokacijama koje su lako dostupne za ugrožene grupe i uz odgovarajuće angažovanje za podsticanje učešća;
- c. **Posete zajednici**, koje mogu uključiti javne sastanke, sastanke sa ključnim zainteresovanim stranama i predstavnicima, kao i diskusiju sa članovima zajednice o pitanjima koja su relevantna za prikupljanje podataka;
- d. **Podnošenje podnesaka** sa jasnim i transparentnim informacijama o korišćenju dostavljenih informacija i procesu donošenja odluka;
- e. **Stalno angažovanje i izgradnja odnosa sa zajednicama** kako bi bile podstaknute na participaciju, uspostavljanje dijaloga i inkorporiranje perspektive u proces prikupljanja podataka;
- f. **Uključivanje relevantnih OCD u tematske ili savetodavne odbore ili komisije** koje organizuje sakupljač podataka;
- g. **Formiranje savetodavnih grupa za facilitaciju** i redovno angažovanje sa ranjivim grupama i čest unos podataka u procesu njihovog prikupljanja;
- h. **Uspostavljanje kontakt tačaka unutar organizacije koja prikuplja podatke** i koja je odgovorna za traženje informacija i perspektive marginalizovanih grupa;
- i. **Formalni memorandum o razumevanju između organizacija ili odeljenja**, uključujući i ono između nacionalnih statističkih službi i institucija za ljudska prava, kako bi se olakšala razmena informacija i saradnja.

Participativni pristup treba da poboljša relevantnost i pouzdanost prikupljenih podataka i sastavljenih indikatora. Takođe, treba da pomogne u rešavanju izražene zabrinutosti od strane marginalizovanih grupa, ali i da omogući uključivanje rodne perspektive tokom celog procesa. Dodatno, statistički i rad na prikupljanju podataka treba da uzmu u

obzir odnos između polova, zasnovanost na društvenom ili kulturno konstruisanom i definisanom identitetu, statusu, ulogama i odgovornostima koje mogu biti pripisane jednom ili drugom polu. Slične pristupe treba primeniti i prema drugim grupama stanovništva, prema potrebi.

Prikupljanje podataka i njihovo razvrstavanje, kako bi se omogućilo upoređivanje grupa u društvu, predstavlja deo obaveze država u ostvarivanju ljudskih prava jer mogu pružiti informacije o stepenu i oblicima mogućih nejednakosti i diskriminacije.

Da bi se procenila neka mera ili aktivnost, neophodno je postojanje kvalitetnih, pristupačnih, pouzdanih, blagovremenih, adekvatnih i raščlanjenih podataka. Raščlanjivanje podataka korisnicima tih podataka omogućava da uporede grupe stanovništva i bolje razumeju situacije u kojima se nalaze pripadnici određenih grupa. Ono podrazumeva prikupljanje podataka o relevantnim karakteristikama, što znači da su detaljniji podaci od nacionalnih proseka ključni u identifikovanju i razumevanju nejednakosti koje postoje u društvu.

Razvrstana statistika će biti ključna za podršku formulisanju politike po meri i zasnovane na dokazima, kao i za praćenje sprovođenja politika i zakona i Agende 2030. Međutim, jasno je da će veći nivo raščlanjivanja predstavljati brojne izazove za zvaničnu statistiku. Na primer, moguće je razvrstati podatke po dva osnova – polu i imovnom stanju, ali je komplikovano po više osnova. Ovo zahteva velike primerke, što dovodi do povećanja troškova istraživanja, a može otvoriti i pitanje kvaliteta podataka i vremenskog okvira potrebnog za istraživanje.

Stoga su rasprave o ovoj temi pravovremene i rezonantne sa raspravom o „revoluciji podataka“. Podatke bi trebalo razvrstati prema ključnim karakteristikama, odnosno zabranjenim osnovima za diskriminaciju, sadržanim u izvorima iz oblasti međunarodnog prava o ljudskim pravima. Prikupljanje podataka radi omogućavanja raščlanjivanja može zahtevati alternativno pristupanje uzorkovanju i prikupljanju podataka.

Prilikom prikupljanja podataka, važno je da se primenjuju ključni principi kojima se štite ljudska prava svakog lica. Tako bi, u svrhu prikupljanja podataka,

pojedinci trebalo da imaju mogućnost otkrivanja ili uskraćivanja podataka o svojim ličnim karakteristikama. Podatke o ličnim karakteristikama treba da pruže pojedinci na koje se podaci odnose (prema nahodanju pojedinca). Aktivnosti prikupljanja podataka treba sprovoditi u skladu sa principom ljudskih prava „ne nanositi štetu“ – što znači da ne bi trebalo stvarati ili jačati postojeću diskriminaciju, pristrasnost ili stereotipe koji postoje prema pripadnicima određenih grupa, uključujući i negiranje postojanja njihovog identiteta.

Svaki prigovor koji uputi lice čiji se podatak uzima treba ozbiljno uzeti u razmatranje. Podatke treba prikupljati samo tamo gde je to potrebno i prikladno. Pitanja o karakteristikama ličnog identiteta treba da budu dobrovoljna i da pruže mogućnost licu da se osoba ovim povodom ne izjasni. Ovo je posebno važno tamo gde lične karakteristike mogu biti osetljive, kao što je pripadnost LGBTI zajednici ili kada oni ukazuju na zdravstveno stanje, kao recimo kod osoba koje žive sa HIV-om.

Principi na kojima se zasniva prikupljanje podataka su sledeći:

1. Razvrstavanje podataka omogućava detaljniju analizu podataka kojima se identifikuju nejednakosti u društvu

Veoma je važno naglasiti da se kritikuje tradicionalno prikupljanje i analiza podataka, koji se fokusiraju na nacionalne proseke i rizikuju da sakriju osnovne disparitete u društvu. Zato je potrebno u centar prikupljanja podataka staviti nepovoljan položaj marginalizovanih grupa. Time se pružaju podaci koji identifikuju i mere nejednakosti među grupama stanovništva. Kapaciteti i partnerstva treba da budu razvijena, kako bi država mogla da ispuni svoju obavezu prikupljanja i objavljivanja podataka, koji su razvrstani po priznatim osnovima za diskriminaciju. To svakako uključuje pol, starost,

etničku pripadnost, migracioni status ili status rase-ljenja, invaliditet, veroispovest, građanski status, prihod, seksualnu orijentaciju i rodni identitet.

Kada je to moguće, podatke treba objaviti u formatu koji omogućava identifikaciju i analizu višestruke i ukrštene nejednakosti i diskriminacije. Pojedinci mogu doživeti diskriminaciju i nejednakost po više osnova (npr. pol i invaliditet). Analiza podataka na nivou podgrupe omogućava dublje razumevanje diskriminacije. Kvalitativni indikatori i kontekstualne informacije, uključujući pravni, institucionalni ili kulturni status pogođene populacije, takođe su neophodni za poboljšanje razumevanja i kontekstualizaciju prikupljenih podataka.

2. Razvrstavanje zahteva intenzivnije prikupljanje podataka

Razvrstavanje podataka se oslanja na prikupljanje podataka o ličnim karakteristikama (npr. veroispovest, pol) i drugim relevantnim informacijama (npr. lokacija). Da bi podaci bili raščlanjeni na pravi način, relevantne informacije moraju se tražiti od svih pojedinaca unutar skupa podataka (bilo uzoraka ankete ili preko administrativnih podataka). Gde je prikupljanje ili beleženje informacija nedosledno, neće biti moguće razdvojiti ceo skup podataka, što može dovesti do pristrasnosti i postaviti pitanje njihovog kvaliteta. Tamo gde su informacije relevantne jer se razvrstavanje vrši direktno od pojedinaca, princip samoidentifikacije mora biti uzet u obzir jer omogućava očuvanje ljudskog dostojanstva i poštovanje ljudskih prava. Samo prikupljanje podataka ne sme stvoriti ili ojačati postojeću diskriminaciju, stereotipe i predrasude protiv određenih grupa, uključujući i odricanje njihovog identiteta. Zato odgovori u anketama moraju biti otvoreni, a moraju obezbediti i izražavanje višestrukog identiteta.

Treba istražiti mogućnosti za korišćenje zvaničnih anketnih upitnika u prikupljanju podataka koje sprovode relevantne OCD ili lokalni mehanizmi i njihovo uključivanje u zvaničnu statistiku. Ipak, u toj situaciji treba jasno definisati odgovornost partnera, posebno u vezi sa privatnošću i upravljanjem podacima. Ovo je neophodno kako za sam proces prikupljanja podataka, tako i radi zaštite interesa ispitanika. Primena participativnog pristupa, kao i princip samoidentifikacije mogu pomoći u poboljšanju stope odgovora među „teško prebrojivom“ ili marginalizovanom populacijom. Ovo je posebno relevantno za one koji mogu iskusiti višestruku diskriminaciju ili jednostavno biti isključeni iz ankete koja obuhvata domaćinstva (npr. osobe u ustanovama) ili administrativne evidencije (npr. nedokumentovani migranti). U nekima situacijama, OCD i pružaoci usluga mogu biti u povoljnijoj poziciji od nacionalnog zavoda za statistiku da dopru do ove populacije i prikupe relevantne podatke. S druge strane, OCD mogu biti u mogućnosti da savetuju nacionalni zavod za statistiku o angažovanju, učešću i metodima prikupljanja podataka za teško dostupne grupe.

Odluke u vezi sa prikupljanjem podataka o posebno ranjivim ili marginalizovanim grupama, uključujući „pravno nevidljive“ grupe, treba da budu donete u bliskom partnerstvu ili konsultacijama sa grupom koja je zainteresovana za ublažavanje identifikovanih rizika po grupu.

Prikupljanje detaljnih podataka koji omogućavaju njihovo razvrstavanje zavisi od efektivnosti prikupljanja podataka i sistema upravljanja podacima. Razvrstavanje zahteva i da sistemi za snimanje podataka mogu da inkorporiraju nove stavke po potrebi. Konačno, softver za obradu podataka mora omogućiti odgovarajuće skladištenje podataka i raznovrsnu unakrsnu tabelu i analizu podataka.

3. Razvrstavanje počiva na osnovama vitalnog administrativnog sistema i cenusa stanovništva i mogu zahtevati nove metodologije

Temeljni korak u razvrstavanju podataka predstavlja registracija rođenja, što je ključna komponenta u pravnom priznavanju lica pred zakonom. Temeljan i tačan sistem vitalne statistike (rođenje, smrt, brak i razvod) neophodan je radi obezbeđenja jake i ažurne procene populacije na nacionalnom i subnacionalnom nivou i održavanje tačnih i efikasnih okvira za uzorkovanje ankete. Često je ono neophodno za ostvarenje drugih ljudska prava, kao što su pravo na obrazovanje, zdravlje i učešće u javnim poslovima.

Specifične potrebe za razvrstavanjem podataka na nivou zemlje moraju se uzeti u obzir u fazi planiranja i projektovanja programa za prikupljanje podataka. Kada standardni dizajn uzorka ne daje dovoljan doprinos u zastupljenosti interesa specifične populacije, treba razmotriti alternativno uzorkovanje i pristupe u prikupljanju podataka.

Za nasumično uzorkovanje mogu se koristiti:

- a.** **Prekomerno uzorkovanje** – povećanje broja jedinica unutar utvrđenog uzorka, kako bi se povećala verovatnoća uključivanja interesne populacije.
- b.** **Ciljano uzorkovanje** – projektovanje uzorka koristeći postojeće informacije o geografskoj rasprostranjenosti grupe od interesa. Ciljano uzorkovanje može biti zasnovano na popisnim podacima, administrativnoj evidenciji, informacijama o uočenim obrascima od strane OCD koje se bave pravima određenih grupa, ili iz drugih izvora.
- c.** **Uporedna istraživanja** određene grupe sa drugim grupama koje žive u istoj oblasti.

Za **nenasumično uzorkovanje**, gde se populacije od interesa ne mogu pouzdano identifikovati unutar postojećih okvira uzoraka, mogu se koristiti:

- a.** **Slučajno uzorkovanje rute** – primenjuje relativno slučajan izbor unutar poznatih geografskih područja gde postoji visok procenat konkretne grupe.
- b.** **Uzorkovanje vođeno ispitanicima**, koje se oslanja na znanje na nivou zajednice i mreže za razvoj uzoraka ankete.
- c.** **Individualni moduli upitnika**, koji se razlikuju od modula upitnika na nivou domaćinstva i omogućavaju razdvajanje unutar domaćinstva.

Ove i druge metodološke pristupe treba razmotriti od slučaja do slučaja, na osnovu goreopisanog participativnog pristupa.

Korišćeni podaci ne smeju se zloupotrebiti, osim radi koristi grupe na koju se odnose i društva u celini, a moraju se obezbediti prava na privatnost svakog konkretnog lica.

ANEKS VI.

Metodi konsultacija sadržani u pravilniku o smernicama dobre prakse za ostvarivanje učešća javnosti u pripremi nacrtu zakona i drugih propisa i akata



Fokus grupa (član 6)

Fokus grupe se formiraju od ispitanika koji pripadaju istoj interesnoj, odnosno ciljnoj grupi, od regulisanih subjekata ili onih koji zakon primenjuju.

Cilj ove vrste konsultacija je da se ispitanici podstaknu da kroz razgovor iznesu svoje stavove o problemima i mogućim merama za njihovo rešavanje.

Fokus grupa po pravilu ima šest do osam učesnika i moderatora koji usmerava tok rasprave, kako bi svi učesnici bili u prilici da predstave podatke kojima raspolažu i iznesu svoje stavove.

Rezultat fokus grupe je izveštaj o rezultatima rasprave, odnosno zaključci u vezi sa razmatranim problemima i mogućim merama za njihovo rešavanje.

Ovaj metod konsultacija obezbeđuje detaljan pristup problemu i lako i brzo sprovođenje, ali ne može da uključi veći broj ispitanika.

Sprovođenjem fokus grupe regulisanim subjektima omogućava se da učestvuju u ranoj fazi pripreme nacrtu zakona.



Okrugli sto (član 7)

Okrugli sto je metod konsultacija kojim se u konsultacije uključuje stručna javnost, kako bi se zauzeo stav u pogledu ključnih pitanja vezanih za nacrt zakona koji se priprema.

Ovaj metod konsultacija je naročito pogodan za početnu fazu izrade nacrtu zakona koji podrazumevaju sistemske reforme, u cilju zauzimanja stavova o principima i ključnim pitanjima reforme.



Polustrukturirani intervju (član 8)

Polustrukturirani intervju je metod konsultacija koji omogućava individualan pristup ispitanicima i razgovor o poverljivim i osetljivim temama, bitnim za prikupljanje podataka i iznošenje stavova koji se nerado iznose u javnosti.

Pre početka intervjuja okvirno se definiše tema, a tokom intervjuja se formulišu specifična pitanja, koja najčešće nisu unapred pripremljena, već proističu iz samog intervjuja.



A series of horizontal lines for writing, consisting of 20 evenly spaced lines across the page.



