

UDK 34 (497.11) (05)

YU ISSN 0350-0500

PRAVNI ŽIVOT

ČASOPIS ZA PRAVNU TEORIJU I PRAKSU

»Pravni život«, časopis za pravnu teoriju i praksu pojavio se 1952. godine kao zajedničko glasilo udruženja pravnika Srbije i Bosne i Hercegovine, a nešto docnije i Udruženja pravnika Crne Gore.

Pošto su ostala dva udruženja počela izdavati sopstvene časopise, »Pravni život« 1969. godine postaje glasilo Udruženja pravnika Srbije.

Časopis objavljuje teorijska istraživanja i studije iz jugoslovenskog i uporednog prava kao i materijale sa naučnih i stručnih skupova. U njemu se poklanja pažnja svemu onome što se u pravnom životu zbiva. Na njegovim stranama objavljuju se izabrane odluke iz sudske i arbitražne prakse, osvrti i prikazi novih knjiga kao i raznovrsni prilozi iz svakodnevne prakse. Kao glasilo Udruženja pravnika Srbije, časopis prati delatnost pravničke organizacije i o njima obaveštava čitaoce.

Dosadašnji urednici »Pravnog života« bili su: Mihailo Đorđević (1952–1969), dr Živojin Aleksić (1969–1975) i dr Milan Petrović (1975–1980).

Broj 10/2017 / Godina LXVI / Knjiga 600

1-780

B e o g r a d

MIRJANA DOKMANOVIĆ

VIŠESTRUKA I INTERSEKCIONALNA DISKRIMINACIJA

– Koncept, definicije i uvođenje u zakonodavstvo –

U V O D

Predmet ovog rada je razmatranje koncepta višestruke i interseksionalne diskriminacije radi boljeg razumevanja ovih vidova diskriminacije i specifičnosti položaja žrtava. Cilj je da se doprinese formulisanju odgovarajuće pravne regulative u ovoj oblasti radi sprečavanja ovih pojava i vođenja efikasne antidiskriminacione politike u Republici Srbiji.

Polazište rada je u preporuci broj 11 (b) Zaključnih zapažanja Komiteta UN za eliminaciju diskriminacije žena u vezi sa Drugim i Trećim periodičnim izveštajima Republike Srbije o primeni Konvencije za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW/C/SRB/2-3) kojom se sugeriše da se u nacionalno zakonodavstvo uvede koncept interseksionalne¹ diskriminacije. Komitet je izrazio zabrinutost zbog odsustva koncepta interseksionalne diskriminacije žena u anti-

Prof. dr Mirjana Dokmanović, Centar za pravna istraživanja Instituta društvenih nauka, Beograd.

¹ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Concluding observations on the second and third periodic reports of Serbia*, 25 July 2013, CEDAW/C/SRB/2-3: “The Committee calls upon the State party to: (...) (b) Introduce the concept of intersectional discrimination in its legislation; (...)” (para. 11(b). U zvaničnom prevodu ovog dokumenta na srpski jezik izraz *intersectional discrimination* je preveden kao “višestruka diskriminacija”. Smatram da ovaj prevod nije odgovarajući, jer se za izraz “višestruka diskriminacija” u stručnoj literaturi na engleskom jeziku koristi izraz *multiple discrimination*, dok se pod izrazom *intersectional discrimination* označava jedan od

diskriminacionim zakonima Republike Srbije. Razlog ove zabrinutosti je da tradicionalno, tzv. 'jednoosno' ili vertikalno shvatanje diskriminacije svaki od osnova diskriminacije posmatra odvojeno. Ovakav pristup ne uzima u obzir specifičnosti položaja lica koje je diskriminisano istovremeno po više osnova koji su toliko ispreplitan da se ne mogu odvojiti. U ovom slučaju reč je o intersekcionalnoj diskriminaciji, za razliku od drugog oblika višestruke diskriminacije kada se jedna osoba diskriminiše takođe po više osnova, ali na način da se ti osnovi mogu razdvojiti – osoba se diskriminiše po različitim osnovama u različito vreme.

Ukoliko zakonodavac i organi koji primenjuju zakone ne razlikuju ova dva oblika višestruke diskriminacije, oni propuštaju da sagledaju specifičan položaj u kojem se nalazi osoba koja trpi zbog intersekcionalne diskriminacije, a što je osnova za pravilno reagovanje države u pogledu sprečavanja diskriminacije i zaštite žrtve. Ovakav propust može dovesti do teškoća da žrtva ostvari pravo na odgovarajuću pravnu zaštitu i pravičnu naknadu. Time taj specifični društveni položaj postaje karakteristika cele ranjive grupe. Takve ranjive grupe su, između ostalih, Romkinje, žene sa invaliditetom, trudnice, starije žene i pripadnice nacionalnih manjina. Intersekcionalna diskriminacija se, naime, najčešće dešava prema ženama. Ukoliko su žrtve diskriminacije, one su, po pravilu, diskriminisane istovremeno po najmanje dva osnova. Diskriminacija na osnovu pola i roda je najčešće ispreplitan sa drugim osnovama diskriminacije, kao što su dob, invaliditet, etnička pripadnost, trudnoća, seksualna orijentacija, bračni ili porodični status.

Nedostatak odgovarajuće reakcije države na intersekcionalnu diskriminaciju doprinosi pogoršavanju položaja ranjivih grupa i produbljivanju neravnopravnosti u društvu. Zbog toga država mora da vodi računa o specifičnosti njihovog položaja i da preduzima mere radi prevencije ove negativne pojave.

VIŠESTRUKA DISKRIMINACIJA – POJAM, KARAKTERISTIKE I OBLICI

Načelo jednakosti i ravnopravnosti na kojem počivaju sva pravila o posedovanju i uživanju ljudskih prava u praksi se najčešće izražava kao načelo nediskriminacije, odnosno zabrane diskriminacije. Da bismo razumeli višestruku diskriminaciju moramo poći od definicije diskriminacije. S obzirom da opšti međunarodni instrumenti o ljudskim pravima ne sadrže izričitu definiciju diskriminacije, ona se gradi na osnovu opisa u pojedinim posebnim instrumentima², kao

nekoliko oblika višestruke discriminacije. Stoga za potrebe ovog rada izraz *intersectional discrimination* prevodim kao "intersekcionalna diskriminacija".

² Dimitrijević, V., Popović, D., Papić, T., & Petrović, V. (2007). *Međunarodno pravo ljudskih prava*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava, str. 113-114.

što su Konvencija Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije (1966) i Konvencija Ujedinjenih nacija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (1979). Definicija diskriminacije u ova dva instrumenta je skoro identična i pod ovim izrazom podrazumevaju svaku razliku, isključenje, ograničenje ili davanje prvenstva koje se zasniva na nekom ličnom svojstvu, a koji ima za posledicu ili cilj da ugrozi, naruši, kompromituje ili onemogućiti priznanje, ostvarenje ili vršenje ljudskih prava i osnovnih sloboda pod jednakim uslovima u političkoj, ekonomskoj, socijalnoj, kulturnoj, građanskoj oblasti ili u svakoj drugoj oblasti javnog života (član 1 Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije i član 1 Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena).

Fenomen diskriminacije, kao i njegove implikacije, vezan je za činjenicu da ljudska bića imaju određena urođena³ ili stečena⁴ obeležja koja ih čine pripadnicima određene grupe protiv koje je zapravo diskriminacija usmerena. Bez obzira na različita lična obeležja koja ljudska bića imaju, ona ne smeju biti osnov za izopštavanje ili pružanje pojedinih pogodnosti prilikom uživanja, ostvarivanja i zaštite svojih ljudskih prava i sloboda. Diskriminacija stoga predstavlja svako neopravdano i zabranjeno razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva zasnovano na nekom nedozvoljenom razlogu kojim se krši načelo jednakosti i ravnopravnosti u stvarivanju prava i sloboda pojedinca. Kao takva, diskriminacija je nedopustivo ponašanje zabranjeno međunarodnim pravom ljudskih prava koje obavezuje države da takvo ponašanje spreče i sankcionišu, a žrtvama da obezbede pristup pravdi i zaštiti.

S obzirom da svako ljudsko biće ima određena lična svojstva, bilo urođena bilo stečena, koja čine njegov identitet, ono može biti diskriminirano u nekoj situaciji na osnovu jednog svog svojstva ili kombinacije dva ili više svojstava. Tzv. 'jednoosno' ili vertikalno shvatanje diskriminacije svaki od osnova diskriminacije posmatra odvojeno. U slučaju da neki antidiskriminacioni zakon tretira svaki od osnova diskriminacije odvojeno, ono priznaje samo jedan aspekt identiteta osobe i time posmatra žrtvu diskriminacije kao nosioca samo jednog ličnog obeležja. Takav zakon polazi od premise da su svi pripadnici jedne ranjive grupe isti. Ovakva neusklađenost između zakona i stvarnosti može da ima neželjene posledice⁵. Kao prvo, nedostatak takvih modela antidiskriminacionih zakona je da ne obezbeđuju odgovarajuću zaštitu žrtvama višestruke diskriminacije. Zatim, to dovo-

³ Na primer pol, dob, rasa, boja kože, genetske osobenosti, telesna konstitucija, preci, etničko ili nacionalno poreklo.

⁴ Na primer veroispovest, bračni i porodični status, političko uverenje, socijalni status, imovinsko stanje.

⁵ Uccellari, P. (2008). Multiple Discrimination: How Law can Reflect Reality. *The Equal Rights Review*, 24-49.

di do pojednostavljene analize diskriminacije od strane kreatora politike što rezultira antidiskriminacionim politikama koje propuštaju da se pozabave oblicima ranjivosti koji su posledica višestruke diskriminacije. Nedostatak pravne zaštite posredno dovodi i do nedostatka dovoljne i odgovarajuće praktične podrške žrtvama višestruke diskriminacije.

I pored toga što u literaturi nalazimo na različite definicije višestruke diskriminacije, opšteprihvaćeno je shvatanje da se pod ovim izrazom podrazumeva situacija u kojoj je jedno lice izloženo diskriminaciji na bazi više od jedne osnove. Takvu definiciju prihvata i Agencija Evropske unije za osnovna prava (u daljem tekstu: FRA – *European Union Agency for Fundamental Rights*)⁶. FRA razlikuje dva oblika višestruke diskriminacije:

– aditivnu ili dodatnu, kada se može prepoznati poseban uticaj različitih osnova (na primer, kada stariju ženu na radnom mestu diskriminišu zbog pola, a u pristupu zdravstvenoj zaštiti zbog dobi), i

– intersekcijisku, kada se diskriminacija zasniva na kombinaciji dveju ili većeg broja karakteristika (na primer, prilikom porođaja u bolnici žena romske diskriminacije može doživeti diskriminacije ne samo zato što je žena, jer ne doživljavaju sve žene takvu diskriminaciju, i ne samo ni kao Romkinja, jer se ne suočavaju svi Romi s tim problemom; stoga će se ona moguće suočiti sa diskriminacijom jer je istovremeno i Romkinja i žena koja rađa)⁷.

U literaturi nalazimo i na pojam izmešane ili usložnjene diskriminacije, pod kojom se opisuje situacija kada je jedno lice diskriminisano na bazi dva ili više osnova na način da jedan osnov diskriminacije dodaje dodatni teret diskriminaciji po drugom ili drugim osnovama⁸. Primer ovakve diskriminacije je situacija segregacije na tržištu rada po više osnova: pojedini poslovi se smatraju podobnim samo za muškarce, a drugi za migrante; u takvoj situaciji izgledi migrantkinja da nađu posao su značajno smanjeni zbog usložnjene diskriminacije⁹.

Makkonen formuliše i četvrtu kategoriju višestruke diskriminacije: preklapajuću diskriminaciju¹⁰. Ovo se odnosi na situaciju kada se jedna osoba diskriminiše po više osnova koje funkcionišu nezavisno. To je, na primer, slučaj kada pre-

⁶ FRA - European Union Agency for Fundamental Rights, “Nejednakosti i višestruka diskriminacija u zdravstvenoj zaštiti”, *FRA Factsheet*, http://www.factsheet_inequalitiesmultiplediscrimination_hr.pdf

⁷ Ibidem.

⁸ Makkonen, T. (2002). *Multiple, Compound and Intersectional Discrimination: Bringing the Experiences of the Most Marginalized to the Fore*. Helsinki: Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, p. 11.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Op. cit., p. 12.

dužeće vodi skrivenu politiku nezapošljavanja migranata i osoba sa invaliditetom. U takvom slučaju migrant sa invaliditetom se diskriminiše po dva nezavisna osnova istovremeno.

INTERSEKCIONALNA DISKRIMINACIJA I INTERSEKCIONALNOST

Problematika diskriminacije zasnovana na više osnova razmatra se pod pojmom intersekcionalnosti. Termin je prva upotrebila Kimberlé Crenshaw 1989. godine u članku koji se bavio iskustvima crnkinja¹¹. Ona je koristila poređenje sa saobraćajnom raskrslanicom da opiše ovaj oblik diskriminacije. Diskriminacija, slično saobraćaju na raskrsnici, može teći u jednom ili drugom smeru. Ukoliko se saobraćajna nezgoda desi na raskršću, ona je prozrokovana automobilima koji su išli iz različitih smerova ili iz svih smerova. Slično tome, ukoliko crnkinja pretrpi diskriminacione 'povrede' jer se našla na 'raskrsnici', njene povrede mogu biti posledica diskriminacije zasnovane na ili rodu ili na rasi ili na oba ova osnova istovremeno.

Ovakav opis sugerise da je položaj osobe na mestu gde se ukrštaju rasa i rod teži i nepovoljniji od društvenog položaja osobe koja je trpi zbog diskriminacije po jednom osnovu. Crenshaw je uvela izraz intersekcionalnost kako bi se opisala specifični položaj crnkinja koji se ne može porediti ni sa položajem crnaca ni sa položajem belkinja. Istovremeno, kritikovala je i feminističku i antirasističku politiku; prvu jer ne uzima u obzir boju kože crnkinja, a drugu jer ne uzima u obzir rod. Paradigma rodne diskriminacije zasniva se uglavnom na iskustvima belkinja; model rasne diskriminacije temelji se uglavnom na iskustvima crnaca¹².

Višestruka diskriminacija ne predstavlja samo dva oblika diskriminacije koji se međusobno isprepleću, nego je rezultat kvalitativno drukčiji, sinergistički. Zbog toga, iskustva crnkinja nisu ista kao iskustva belkinja ili crnaca, navodi Crenshaw. Stoga crnkinje čine posebnu i jedinstvenu skupinu u pravnoj zaštiti od diskriminacije. Sinergistička priroda diskriminacije znači da je vrlo teško oblikovati politiku i pravo na način da prepoznaju i zabrane višestruku diskriminaciju¹³. Pored toga, višestruku je diskriminaciju vrlo teško nadzirati. Mnoge nacionalne

¹¹ Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *The University of Chicago Legal Forum*, 139-167.

¹² Crenshaw je razvila koncepte intersekcionalnosti uglavnom razmatrajući presecanje rase i roda.

¹³ Vasiljević, S. (2009). Višestruka diskriminacija. 1-16. (I. Radačić, Ed.) Zagreb: Centar za ženske studije.

statistike ne uključuju statističke podatke razvrstane po polu i etničkoj pripadnosti ili drugim oblicima koji su osnovi za višestruku diskriminaciju.

S obzirom na to da je teško uklopiti višestruke razloge za diskriminaciju u jedan okvir, politika je često usmerena na prevenciju i zaštitu od samo jednog oblika diskriminacije. Primera radi, u slučaju nasilja u porodici i partnerskim odnosima mnoge pripadnice različitih etničkih skupina, na primer Romkinje, prećutkuju slučajeve porodičnog nasilja, jer se plaše neposredne diskriminacije od strane policije budući da veruju kako će u slučaju prijavljivanja nasilja policiji produbiti negativne stereotipe i izložiti svoje zajednice rasističkom postupanju, među ostalim i različitim oblicima fizičkog nasilja.

Makkonen¹⁴ ističe specifičnost ovog oblika diskriminacije i time potrebu da se u ovim slučajevima ne koristi izraz višestruka diskriminacija. Naime, izraz “višestruka” ima matematičku konotaciju koja podrazumeva da se osnovi diskriminacije kojem je izložena jedna osoba sabiraju (npr. rod + dob + invaliditet), te stoga ne bi trebalo koristiti u slučaju simultanog delovanja dva ili više osnova diskriminacije istovremeno. Na primer, žena sa invaliditetom može da iskusi specifične vidove diskriminacije koji se razlikuju od iskustva muškaraca sa invaliditetom ili iskustva žena. Primer takve diskriminacije bi bila prinudna sterilizacija žena sa invaliditetom, što se, u načelu, ne dešava muškarcima sa invaliditetom ni ženama uopšteno, barem ne u tom stepenu.

Interseksionalni pristup se zasniva na analizi i razotkrivanju svih osnova diskriminacije koji deluju istovremeno u jednom slučaju. Time se doprinosi identifikovanju nedovoljno vidljivih žrtava diskriminacije koje često čine “manjinu unutar manjine”. Ovaj pristup omogućava identifikaciju društveno osetljivih grupa i kreiranje ciljanih antidiskriminacionih politika. Drugi pristupi prepoznaju diskriminaciju kao fenomen koji može utecati na različite grupe i stoga se mere za suzbijanje diskriminacije ne mogu svesti samo na listu imenovanih grupa.

Crenshaw¹⁵ razlikuje strukturalnu i političku interseksionalnost. Strukturalna interseksionalnost nastaje kada nejednakosti i njihovo ukrštanje neposredno utiču na iskustva ljudi u društvu. Strukturalna interseksionalnost pomaže da objasnimo zašto crnkinja ili Romkinja nije “pogodna” za neki posao jer je određene boje kože ili etničke pripadnosti dok je posao u pitanju “rezervisan” za belkinje, odnosno zašto drugi poslovi su joj takođe nedostupni jer su ti poslovi u tom kontekstu dominantno za muškarce. U tom smislu položaj lezbejki je različit od

¹⁴ Makkonen, T. (2002). *Multiple, Compound and Intersectional Discrimination: Bringing the Experiences of the Most Marginalized to the Fore*. Helsinki: Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, pp. 10-11.

¹⁵ Crenshaw, K. (1991). Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color. *Stanford Law Review*, 43, 1241-1299.

položaja heteroseksualnih žena. Ključna pitanja u analiziraju strukturalne intersekcionalnosti bila bi: Kako rasizam pojačava seksizam? Kako i kada klasna eksploatacija pojačava homofobiju? Kako i kada homofobija pojačava rasizam?

Politička intersekcionalnost ukazuje kako su nejednakosti i njihovi presecci relevantni za političke strategije. Strategije po jednoj 'osi' diskriminacije uglavnom nisu neutralne prema drugim 'osama'. Crenshaw je koristila primer nedostupnosti statistike o policijskim intervencijama u slučajevima nasilja u porodici razvrstane po rasi. Opravdanje nedostupnosti ovakve statistike pravdano je da bi se podaci mogli zloupotrebiti u smislu jačanja rasnih stereotipa o pojedinim grupama u smislu da su patološki nasilne. Ključna pitanja u analiziranju političke intersekcionalnosti bila bi: Kako i gde feminizam marginalizuje etničke manjine ili žene sa invaliditetom? Kako i gde mere za suzbijanje rasizma marginalizuju žene? Kako i gde politike rodne ravnopravnosti marginalizuju lezbejke?

Literatura¹⁶ o višestrukoj diskriminaciji ističe potrebu da se prizna da osobe imaju višestruke identitete, te da je intersekcionalni pristup pravilniji od jednoosnog pristupa. Intersekcionalnost je analitički alat koji pomaže da se razume i reaguje na diskriminaciju na način da podrazumeva kako se društveni identitet i status svake osobe ukrštaju, te doprinose jedinstvenim iskustvima ugnjetavanja i privilegija. Beli heteroseksualni muškarac srednje klase hrišćanske veroispovesti poseduje višestruke identitete zasnovane na rodu, rasi, veroispovesti, seksualne orijentacije i imovnog statusa. Na osnovu određenih karakteristika kao pojedinca može iskusiti određene privilegije dok na osnovu drugih karakteristika može iskusiti nepovoljan položaj. Bela heteroseksualna žena srednje klase hrišćanske veroispovesti je privilegovana u pogledu svoje rase, veroispovesti i seksualne ori-

¹⁶ Makkonen, T. (2002). *Multiple, Compound and Intersectional Discrimination: Bringing the Experiences of the Most Marginalized to the Fore*. Helsinki: Institute for Human Rights, Åbo Akademi University; Uccellari, P. (2008). Multiple Discrimination: How Law can Reflect Reality. *The Equal Rights Review*, 24-49; European Commission. (2007). *Tackling Multiple Discrimination - Practices, policies and laws*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities; European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality. (2009). *Multiple Discrimination in EU Law: Opportunities for legal responses to intersectional gender discrimination?* Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities; Howard, E. (2011). Multiple discrimination in law. *Think Equal, Symposium on Multiple Discrimination* (pp. 1-19). Malta: National Commission for the Promotion of Equality; Skjele, H. (2015). Gender equality and non-discrimination: how to tackle multiple discrimination effectively? (F. Bettio, & S. Sansonetti, Eds.) *Visions for Gender Equality*, pp. 79-82; Smith, S., & Starl, K. (2011, November). Locating Intersectional Discrimination. Graz: European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy; European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality. (2009). *Multiple Discrimination in EU Law: Opportunities for legal responses to intersectional gender discrimination?* Brussels: European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

jentacije, no u nepovoljnijem je položaju na osnovu svog roda¹⁷. Kada se žene posmatraju kao monolitna grupa, čije pripadnice zbog jedne osobine (rod) imaju ista iskustva u životu, rezultat će nužno biti zanemarivanje specifičnih iskustava pojedinki koja su vezana za klasu, rasu, dob, zdravstveno stanje, invaliditet, seksualnu orijentaciju... Danas se sve više prepoznaje da žene imaju različita iskustva rodno zasnovane diskriminacije u različitim situacijama. Faktori kao što su klasa, rasa, boja kože, etnička i nacionalna pripadnost, veroispovest, dob ili invaliditet su "razlike koje čine razlike".

Osim na teoretskom nivou, strukturalnoj i političkoj interseksionalnosti se uglavnom malo posvećuje pažnja prilikom kreiranja politika. Na međunarodnom nivou ukrštanje rasizma s drugim osnovama diskriminacije prepoznala su međunarodna tela kao što su Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju rasne diskriminacije (*Committee on the Elimination of Racial Discrimination - CERD*) i Evropska komisija protiv rasizma i netolerancije (*European Commission against Racism and Intolerance - ECRI*), a posebna se pozornost poklanja ukrštanju rasne diskriminacije sa rodno zasnovanom diskriminacijom.

Na Konferenciji Ujedinjenih nacija protiv rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i odnosne netolerancije, održane u Durbanu 2001. godine, države učesnice su priznale da rasna diskriminacija može da se ukršta sa drugim osnovama diskriminacije, kao što su pol, jezik, veroispovest, političko i drugo uverenje, socijalno poreklo, imovno stanje, rođenje i drugi status¹⁸. Marta 2004. godine Komitet Ujedinjenih nacija za eliminaciju rasne diskriminacije je usvojio generalnu preporuku o rodnim dimenzijama rasne diskriminacije¹⁹. U svojim Zaključnim zapažanjima na periodične izveštaje Litvanije i Portugalije, Komitet UN za prava osoba sa invaliditetom je pozvao ove države da usvoje posebne mere za zaštitu žena i devojčica od višestruke i interseksionalne diskriminacije²⁰.

Savet UN za ljudska prava je 2016. godine usvojio rezoluciju o uticaju višestruke i interseksionalne diskriminacije i nasilja u kontekstu rasizma, rasne diskriminacije, ksenofobije i odnosne netolerancije na puno uživanje svih ljudskih prava od strane žena i devojčica²¹.

¹⁷ Campbell, M. (2015). CEDAW and Women's Intersecting Identities: a pioneering new approach to intersectional discrimination. *Revista Direito*, 479-503.

¹⁸ UN General Assembly Report of the World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related intolerance, Durban, 2001, declaration no 2.

¹⁹ CRD/56/Misc21/Rev.3

²⁰ European Union Agency for Fundamental Rights. (2017). *Fundamental Rights Report 2017*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights, p. 68.

²¹ UN Human Rights Council (2016), *Resolution on addressing the impact of multiple and intersecting forms of discrimination and violence in the context of racism, racial discrimination, xe-*

I pored toga što nema posebne odredbe koje se odnose na intersekcionalnost, Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CEDAW*), Campbell²² ističe da dublja analiza teksta Konvencije otkriva da se implicitno za laže za otklanjanje svih formi ugnjetavanja i diskriminacije žena, uključujući intersekcionalnu diskriminaciju, s obzirom da je osnovni cilj Konvencije postizanje rodne ravnopravnosti tako da *sve* žene mogu da uživaju i ostvaruju svoja ljudska prava.

Pravna osnova za intersekcionalnost u Konvenciji je načelo ravnopravnosti. Ovo je stanovište i Komiteta UN za eliminaciju diskriminacije žena. Komitet je zauzeo široki, fluidni intersekcionalni pristup u pogledu zaštite žena sa višestrukim i intersekcionalnim identitetima radi postizanja cilja ove Konvencije. Primera radi, u svojim Zaključnim zapažanjima na periodične izveštaje Turske, Kanade i Kenije Komitet je primetio da su pripadnice etničkih manjina, starije žene, migrantkinje, žene sa invaliditetom, zatvorenice i beskućnice naročito izložene riziku od diskriminacije²³.

U Zaključnim zapažanjima u vezi sa drugim i trećim periodičnim izveštajima Republike Srbije, Komitet je, kako je već navedeno u uvodu ovog rada, sugerisao da se u nacionalno zakonodavstvo uvede koncept intersekcionalne diskriminacije. Marta 2016. godine Komitet je usvojio Opštu preporuku o pravima seoskih žena²⁴ ocenivši da su one naročito izložene intersekcionalnim oblicima diskriminacije i posebnim preprekama u ostvarivanju svojih prava. Radna grupa UN o diskriminaciji žena u oblasti zdravstvene zaštite je u svom izveštaju od aprila 2016. godine²⁵ preporučila državama da ženama žrtvama višestrukih oblika diskriminacije obezbede mere posebne zaštite i podrške, a naročito ženama sa invaliditetom, migrantkinjama, lezbijkama, biseksualkama i transrodnim osobama.

Savet Europe predložilo je pristup koji pretpostavlja otvorenu klauzulu u Protokolu 12. Europske konvencije, čime se sudovi usmjeravaju da prepoznaju višestruku diskriminaciju. Pored toga, u svojoj Strategiji o pravima osoba sa in-

nophobia and related intolerance on the full enjoyment of all human rights by women and girls. A/HRC/32/L.25

²² Campbell, M. (2015). CEDAW and Women's Intersecting Identities: a pioneering new approach to intersectional discrimination. *Revista Direito*, 479-503.

²³ Ibidem.

²⁴ Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *General Recommendation No. 34 on the rights of rural women*, CEDAW/C/GC/34 of 4 March 2016.

²⁵ Human Rights Council, *Report of the Working Group on the issue of discrimination against women in law and practice*, A/HRC/32/44 of 8 April 2016.

validitetom u periodu od 2017. do 2023. godine²⁶, Savet Evrope je utvrdio da se višestruka diskriminacija mora priznati u celokupnom radu i aktivnostima ove organizacije, kao i na nacionalnom i lokalnom nivou, uključujući i u radu nezavisnih nadzornih mehanizama.

Evropska unija je tek odnedavno počela da se bavi fenomenima višestruke diskriminacije i interseksionalnosti. Direktiva Evropske komisije o rasnoj ravnopravnosti (2000/43/EC) i Direktiva o ravnopravnosti u zapošljavanju (2000/78/EC) samo na jednom mestu pominju višestruku diskriminaciju navodeći da su žene često žrtve višestruke diskriminacije. Pravo Evropske unije još ne priznaje posebno niti propisuje način njenog rešavanja²⁷, iako je Evropska komisija još 2007. godine u svom posebnom tematskom izveštaju ocenila da je potrebno da pravo i praksa uzimaju u obzir ovu problematiku²⁸. Evropski parlament je još 2009. godine istakao značaj rešavanja ovog problema i pozvao države članice da revidiraju primenu svojih politika koje se odnose na višestruku diskriminaciju²⁹. Evropski centar za nadziranje rasizma i ksenofobije je 2006. godine istakao potrebu da se nezavisne institucije za praćenje ravnopravnosti osposobe za bavljenje višestrukom diskriminacijom, dok je AGE Platform, evropska mreža za prava starijih, skrenula pažnju na rizik višestruke diskriminacije kojem su izložene starije žene pripadnice etničkih manjina³⁰.

Istraživanja FRA³¹ potvrdila su da mnogi ljudi širom EU trpe zbog višestruke diskriminacije. Primera radi, istraživanje FRA o slučajevima višestruke diskriminacije u zdravstvenoj zaštiti sprovedeno 2010. i 2011. godine je pokazalo da su skupine koje se najviše suočavaju sa višestrukom diskriminacijom žene koje pripadaju nekoj migrantskoj ili etničkoj manjini i žene sa invaliditetom koje pokušava-

²⁶ Council of Europe (2016), *Human Rights: A Reality for All. Council of Europe Disability Strategy 2017-2023*.

²⁷ European Network of Legal Experts in Gender Equality and Non-discrimination (2016), *Intersectional Discrimination in EU Gender Equality and Non-discrimination Law*. Brussels: European Commission.

²⁸ European Commission. (2007). *Tackling Multiple Discrimination - Practices, policies and laws*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

²⁹ European Parliament resolution of 25 November 2009 on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – An Area of freedom, security and justice serving the citizen – Stockholm Programme, in OJC 285 E as of 21 October 2010, para 31.

³⁰ **Commission of the European Communities, Report from the Commission to the Council and the European Parliament: The application of Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, COM(2006) 643 final/2 of 15 December 2006, para. 3.5.**

³¹ Pregled aktivnosti FRA u oblasti višestruke diskriminacije dostupan je na adresi: fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_multiplerediscriminationhealthcare_en.htm.

vaju pristupiti reproduktivnoj zdravstvenoj zaštiti, stariji ljudi koji pripadaju nekoj migrantskoj ili etničkoj manjini, uključujući one sa invaliditetom i mladi ljudi od 18 do 25 godina koji ujedno pripadaju nekoj migrantskoj ili etničkoj manjini³².

U svom izveštaju od 2013. godine FRA je ocenio da iz pravnog stanovišta postoje dve poteškoće u rešavanju višestruke diskriminacije u zdravstvenoj zaštiti: prvo, da u ovoj oblasti pravo EU štiti od diskriminacije samo na osnovu roda i rasnog ili etničkog porekla, i drugo, da pravo EU i pravo većine država članica EU ne priznaje posebno ili ne propisuje način rešavanja višestruke diskriminacije. Rezultat toga je da žrtve višestruke diskriminacije mogu imati poteškoća u podnošenju uspešnih žalbi pred sudom ili drugim žalbenim organom, te da kreatori politika nisu obavezni uzeti u obzir višestruku diskriminaciju pri formuliranju politika u cilju poboljšanja pristupa zdravstvenoj zaštiti.

U cilju otklanjanja ovih propusta, FRA je preporučio EU da uvede strožije mere za sprečavanje i otklanjanje višestruke diskriminacije, kao i da ustanovi mere za jednakopravnu zaštitu od diskriminacije po svim osnovama koje su zaštićene zakonodavstvom EU u područjima van zapošljavanja, kako je to zamišljeno predloženom "horizontalnom direktivom" Evropske komisije³³. Predlog ove Direktive ustanovljava okvir za borbu protiv diskriminacije, uključujući višestruku diskriminaciju, na osnovu veroispovesti ili ubeđenja, invaliditeta, dobi i seksualne orijentacije u oblastima van zapošljavanja.

Što se tiče država članica EU, problematiku višestruke diskriminacije su u svoja zakonodavstva uvele Grčka, Italija, Rumunija, Slovenija, Austrija, Bugarska, Hrvatska, Nemačka i Švedska³⁴.

VIŠESTRUKA I INTERSEKCIONALNA DISKRIMINACIJA U ZAKONODAVSTVU I STRATEŠKIM DOKUMENTIMA REPUBIKE SRBIJE

U ovom delu rada razmotrićemo kako zakoni i strategije Republike Srbije tretiraju višestruku i intersekcionalnu diskriminaciju.

³² European Union Agency for Fundamental Rights. (2013, March). Factsheet: Inequalities and multiple discrimination in access to and quality of healthcare. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights.

³³ Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation, COM(2008) 426.

³⁴ European Union Agency for Fundamental Rights. (2017). *Fundamental Rights Report 2017*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights, p. 69.

Antidiskriminacioni pravni okvir Republike Srbije je izuzetno širok. Ustav³⁵ zabranjuje svaku diskriminaciju, neposrednu ili posrednu, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta (član 21, stav 3). Najviši pravni akt Republike Srbije garantuje svakome pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije (član 21, stav 2).

Zakon o zabrani diskriminacije³⁶ definiše diskriminaciju i diskriminatorско postupanje kao “svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva), u odnosu na lica ili grupe kao i na članove njihovih porodica, ili njima bliska lica, na otvoren ili prikriiven način, a koji se zasniva na rasi, boji kože, precima, državljanstvu, nacionalnoj pripadnosti ili etničkom poreklu, jeziku, verskim ili političkim ubeđenjima, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, imovnom stanju, rođenju, genetskim osobenostima, zdravstvenom stanju, invaliditetu, bračnom i porodičnom statusu, osuđivanosti, starosnom dobu, izgledu, članstvu u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugim stvarnim, odnosno pretpostavljenim ličnim svojstvima” (član 2, t. 1).

Diskriminaciju lica po osnovu dva ili više ličnih svojstava Zakon naziva višestrukom ili ukrštenom diskriminacijom i tretira je kao težak oblik diskriminacije (član 13, t. 5). Zakon ne tumači detaljnije pojam višestruke ili ukrštene diskriminacije. To čini Poverenik za zaštitu ravnopravnosti koji u svom “Priručniku za prepoznavanje slučajeva diskriminacije pred organima javne vlasti” navodi da “višestruka diskriminacija postoji u slučaju kada je jedno isto lice (grupa lica) diskriminisano istovremeno po osnovu dva ili više ličnih svojstava, dok ukrštena diskriminacija postoji kada je jedno lice (grupa lica) istovremeno izloženo različitim oblicima diskriminacije”³⁷

Zakon o zabrani diskriminacije ne pravi razliku između dva različita oblika višestruke diskriminacije, aditivne i interseksionalne. Pravosudnim i drugim organima koji reaguju u slučajevima diskriminacije nedostaju smernice kako da postupaju u slučaju interseksionalne diskriminacije, što može da dovede do njenog neprepoznavanja i tretiranja kao ‘jednoosne’ diskriminacije. Ovim žrtvi višestruke diskriminacije može da bude uskraćeno pravo na odgovarajuću pravnu zašti-

³⁵ “Sl. glasnik RS”, br. 98/2006.

³⁶ “Sl. glasnik RS”, br. 22/2009.

³⁷ Janković, B., Kotević, J. i Pajvančić, M. (2016), *Priručnik za prepoznavanje slučajeva diskriminacije pred organima javne vlasti*, Beograd: Poverenik za zaštitu ravnopravnosti i Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GIZ, Program za pravne i pravosudne reforme u saradnji sa ORF Pravna Reforma, str. 115.

tu i pravičnu naknadu. Pored toga, iako je višestruka diskriminacija označena kao težak oblik diskriminacije, kaznenim odredbama nisu predviđene kazne za višestruku diskriminaciju.

Zakon o ravnopravnosti polova³⁸ uređuje stvaranje jednakih mogućnosti ostvarivanja prava i obaveza, preduzimanje posebnih mera za sprečavanje i otklanjanje diskriminacije zasnovane na polu i rodu i postupak pravne zaštite lica izloženih diskriminaciji. Ovaj Zakon ne definiše posebno višestruku diskriminaciju³⁹ iako je diskriminacija zasnovana na rodu često ukrštena sa drugim osnovama diskriminacije, zbog čega žene predstavljaju najveću marginalizovanu grupu unutar svake marginalizovane grupe.

Antidiskriminacione strategije su prepoznale posebno ranjiv položaj marginalizovanih grupa izloženih riziku višestruke diskriminacije. Strategijom prevencije i zaštite od diskriminacije⁴⁰ iz 2013. godine utvrđeno je da su diskriminaciji i diskriminatorskom postupanju više izložene osobe i grupe: po osnovu pripadnosti nacionalnim manjinama, žene, LGBTI osobe, osobe sa invaliditetom, starije osobe, deca, izbeglice, interno raseljena lica i druge ugrožene migrantske grupe, na osnovu verske pripadnosti i lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije. Jedan od opštih ciljeva ove Strategije je promena tradicionalnog patrijarhalnog stereotipa o rodnim ulogama i ukidanje diskriminatorskih praksi prema ženama, naročito višestruko diskriminiranim ženama; kao takve identifikovane su Romkinje, žene sa invaliditetom, samohrane majke, izbegle ili raseljene žene, siromašne žene, žene sa sela, žene žrtve nasilja, starije žene i žene drugačije seksualne orijentacije.

Nacionalna strategija za rodnu ravnopravnost za period od 2016. do 2020. godine⁴¹ naročitu pažnju posvećuje suzbijanju i sprečavanju višestruke diskriminacije. Unapređenje višestruko diskriminiranih i ranjivih grupa žena je definisan kao poseban strateški cilj (2.6) u okviru opšteg strateškog cilja koji se odnosi na povećanu ravnopravnost žena i muškaraca primenom politika i mera jednakih mogućnosti. Ova Strategija identifikuje kao ranjive grupe posebno izložene riziku višestruke diskriminacije: Romkinje, žene starije od 60 godina, mlade, žene na selu, trudnice, žene sa malom decom, žene drugačije seksualne orijentacije, žene

³⁸ "Sl. glasnik RS", br. 104/2009.

³⁹ Ovaj propust ispravlja Nacrt zakona o rodnoj ravnopravnosti iz 2017. godine (<http://www.rsjp.gov.rs/misljenja/1361/nac/Nacrt%20zakon%20o%20rodnoj%20ravnopravnosti.pdf>). Član 6 Nacrta sadrži definiciju višestruke ili ukrštene rodne diskriminacije kao "teškog oblika rodne diskriminacije koji postoji kada je jedno lice ili grupa lica određenog pola odnosno roda izloženo rodnoj diskriminaciji po više osnova odnosno po više ličnih svojstava".

⁴⁰ Sl. glasnik RS", br. 60/2013.

⁴¹ "Sl. glasnik RS", br. 4/2016.

koje trpe nasilje u porodici, žene sa invaliditetom, samohrane majke, pripadnice nacionalnih i etničkih manjina, nezaposlene i neobrazovane žene. Ovu listu Strategija ostavlja otvorenom i ranjivom smatra svaku grupu koja je kao takva identifikovana u pojedinoj oblasti javne politike i/ili uzimajući u obzir specifičnosti lokalnog okruženja i okolnosti.

Među merama za realizaciju ovog cilja, unapređivanja položaja višestruko diskriminiranih grupa žena, Strategija predviđa uvođenje koncepta višestruke diskriminacije u zakonodavstvo i omogućavanje žrtvama pristupu pravdi i pravičnom obeštećenju. Višestruka i intersekcionalna diskriminacija se cilja i horizontalnim i vertikalnim merama. Polazeći od pretpostavke da je osnovni preduslov ostvarenja postavljenih ciljeva i mera postojanje kapaciteta onih koji ih sprovode, Strategija polazi od potrebe sistematskog obučavanja sudija, tužilaca, advokata i inspektora rada da razumeju i prepoznaju višedimenzionalnu diskriminaciju, uključujući intersekcionalnu, i da obezbede odgovarajuću pravnu zaštitu žrtvama. Strategija ističe značaj unapređivanja kompetencija i znanja u ovoj oblasti i zaposlenih u obrazovanju i vaspitanju, kao i rukovodilaca i zaposlenih u organima javne vlasti na lokalnom nivou kako bi prepoznavali i razumeli višedimenzionalnu diskriminaciju, identifikovali ranjive grupe u svojim lokalnim sredinama i uključili specifičnosti njihovog položaja u lokalne planove razvoja.

Strategija za socijalno uključivanje Roma i Romkinja u periodu od 2016. do 2025. godine⁴² takođe prepoznaje da dubina ranjivosti za pojedinca raste sa brojem ranjivih grupa kojima istovremeno može da pripada. Stoga u definisanju mera posebnu pažnju posvećuje ranjivim grupama Roma i Romkinja, kao što su majke i deca koja žive i/li rade na ulici, stanovnici neformalnih naselja, interno raseljena lica i pripadnici/pripadnice LGBT grupacije.

ZAKLJUČAK

Koncept intersekcionalnosti uvodi holistički pristup u borbi protiv diskriminacije i ukazuje na manjkavosti zakona i politika koji se fokusiraju samo na jedan osnov diskriminacije. 'Jednoosni' pristup ignoriše činjenicu da ljudska bića imaju višestruke identitete, a s druge strane, polaze od pogrešne pretpostavke da su svi koji pripadaju jednoj 'identitetskoj' grupi isti. Ovakav pristup se u praksi pokazao manjkavim, jer propušta da na odgovarajući način odgovori na neravnopravne tretmane kojima se ljudi svakodnevno suočavaju. Pored toga, takav pristup ignoriše ulogu moći u strukturisanju odnosa među ljudima.

⁴² "Sl. glasnik RS", br. 26/2016.

O načinu uvođenja intersekcionalnosti u nacionalne zakone i politike još se vode debate. Pokazuje se da je stvaranje odgovarajućeg pravnog i strateškog okvira težak posao⁴³, a mnogi ukazuju da je koncept previše složen da bi poslužio kao smernica u praksi. Iz feminističke perspektive, kritike su fokusirane na nedostatak uzimanja u obzir strukturalne neravnopravnosti.

Uprkos evidentnim teškoćama o uvođenju intersekcionalnog pristupa u anti-diskriminacione zakone i politike, bez toga se ne može pravilno sagledati društveni položaj pojedinaca i grupa koji su diskriminirani istovremeno po više osnova isprepletenih na način da se ne mogu odvojiti. Prvi korak u uvođenju ovog pristupa u nacionalno zakonodavstvo je formulisanje jasne i precizne definicije višestruke diskriminacije i njenih oblika: aditivne, intersekcijske, usložnjene i preklapajuće diskriminacije. Ovi oblici diskriminacije treba da se definišu na način da se mogu lako razlikovati, a s druge strane, da se onemogućuje proizvoljna tumačenja u praksi, čime bi se time stvorile nedoumice i zbrka u primeni odnosnih odredbi. Dalja razrada intersekcionalne diskriminacije u zakonima i politikama treba da omogući žrtvama intersekcionalne diskriminacije delotvornu pravnu zaštitu od diskriminacije i pravično obeštećenje. Jedna od nužnih pretpostavki u formulisanju odgovarajuće antidiskriminacione politike je evidentiranje i prikupljanje podataka o raznim osnovama diskriminacije po pojedinačnim slučajevima kako bi se identifikovali slučajevi višestruke i intersekcionalne diskriminacije. Ipak, treba imati u vidu da se uvođenjem intersekcionalnosti u zakone i politike ne razgrađuju uzroci diskriminacije i dominacije moći na kojima počiva strukturalna neravnopravnost.

MIRJANA DOKMANOVIĆ, LL.D.,
Professor, Institute of Social Sciences Belgrade

MULTIPLE AND INTERSECTIONAL DISCRIMINATION – Concept, definitions and introducing in legislation –

Summary

It is slowly to be recognized that addressing discrimination from the perspective of a single axes fails to capture or tackle adequately the various manifestations of unequal treatment that people may face in their daily lives. Discrimination can be based on more than one ground. Additive

⁴³ European Network Against Racism. (2011, July). The legal implications of multiple discrimination. *Fact Sheet 44*. European Network Against Racism.

discrimination would signify instances of discrimination where the role of the different grounds can still be distinguished. Compound discrimination refers to cases where one ground adds to another ground to create an added burden. Intersectional discrimination arises out of the combination of two or more inseparate grounds. Legal systems often deal with discrimination claims solely as single-ground claims or, even when they do recognize multiple claims, they fail to distinguish intersectional claims from additive or compound claims. Intersectionality highlights the flaws in antidiscrimination laws that focus on one ground at a time, because they ignore the fact that everyone has multiple identities and assume that everyone within an identity group is the same, obscuring real differences within groups. Yet creating appropriate legal and policy responses to disadvantage based on a variety of grounds has proved difficult.