

**Preporuke civilnog sektora
za izradu nove Strategije
prevencije i zaštite od
diskriminacije i prateći
Akcioni plan**



Naslov:

Preporuke civilnog sektora za izradu nove Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije i prateći Akcioni plan

Izdavač:

Labris – organizacija za lezbejska ljudska prava

Autori/ke:

Vuk Raičević i Milena Vasić

Lektura:

Milena Beran

Dizajn i prelom:

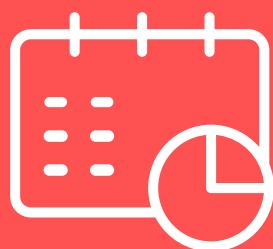
Ivana Radmanovac



Beograd
Oktobar, 2020. godine

Uvod - šta je strategija, kad i kako je usvojena, rokovi predviđeni strategijom i njen značaj

01



U Republici Srbiji se više od decenije sprovodi proces opsežnih društvenih, političkih i ekonomskih reformi, koji podrazumeva usvajanje brojnih materijalnih i procesnih zakona kojima se reguliše zaštita ljudskih prava. Donošenjem Zakona o zabrani diskriminacije 2009. godine, kao krovnog zakona kojim se uređuje oblast zaštite od diskriminacije, započet je proces usklađivanja ove oblasti sa pravnim tekovinama Saveta Evrope i Evropske Unije. Status kandidata za članstvo u Evropskoj Uniji, koji je Srbija dobila u martu 2012. godine, zahteva dalje usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa standardima i propisima Evropske unije, kao i njihovo puno sprovođenje. To se odnosi i na oblast sprečavanja i zabrane diskriminacije, u kojoj su u prethodnom periodu izvršene brojne i značajne reforme sa kojima i u narednom periodu treba nastaviti.

Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije za period od 2013. do 2018. godine (u daljem tekstu: Strategija), je prva takva strategija koja je usvojena kao usaglašen sistem mera, uslova i instrumenata javne politike koje je Republika Srbija trebalo da sprovede radi sprečavanja odnosno smanjenja svih oblika i posebnih slučajeva diskriminacije, a posebno prema određenim licima odnosno grupama lica s obzirom na njihovo lično svojstvo.

Strategija se odnosi na sprečavanje i zabranu svih oblika, vrsta i posebnih slučajeva diskriminacije. Strategijom su obuhvaćena sva lica i grupe lica s obzirom na njihovo lično svojstvo, a posebno nacionalne manjine i osetljive društvene grupe koje su najčešće izložene diskriminaciji, među kojima su i gejevi, lezbejke, biseksualne i trans osobe (u daljem tekstu: LGBT osobe). Strategija nije obuhvatila i položaj interseks osoba (koje još uvek nisu prepoznate ni u Zakonu o zabrani diskriminacije niti u bilo kom drugom zakonu). Takođe nisu prepoznate ni rodno nebinarne osobe.

Strategiju je pratio i odgovarajući Akcioni plan, donet za period 2014-2018. godina. Primetno je da Akcioni plan nije obuhvatio i 2013. godinu, a razlog za to leži u činjenici da je on donet sa značajnim zakašnjenjem u odnosu na datum donošenja same Strategije. Naime, Vlada Republike Srbije (u daljem tekstu: Vlada) usvojila je Strategiju na sednici održanoj 27. juna 2013. godine, dok je prateći Akcioni plan usvojen Zaključkom Vlade tek nakon više od petnaest meseci - 8. oktobra 2014. godine.

Odmah treba napomenuti da je o neophodnosti i potrebi donošenja Strategije i pratećeg Akcionog plana govorio i Izveštaj Evropske komisije o

napretku Republike Srbije za 2010. godinu, kao i mišljenje Evropske komisije o zahtevu Republike Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, koji je usvojen 12. oktobra 2011. godine. Prema mišljenju Evropske Komisije, poglavlje 23 – pravosuđe i osnovna prava i 24 – pravda, sloboda i bezbednost, posebno su teška za usklađivanje sa standardima Evropske unije, pa će dobiti poseban značaj u pregovorima, i biće otvorena na početku a zatvorena na samom kraju. Kako pregovori po pravilu traju više od pet godina, to će omogućiti da kandidati za članstvo DO prijema u što većoj meri primene evropske standarde. Republika Srbija je pristupne pregovore sa Evropskom Unijom započela u januaru 2014. godine, a poglavlja 23 i 24 otvorila je 16. jula 2016. godine. O njihovom usklađivanju će kasnije biti reči.

Evropska Komisija je takođe konstatovala da su u Republici Srbiji diskriminaciji izloženi Romi, žene, osobe sa invaliditetom i LGBT osobe, pri čemu je ocenjeno da je takva praksa zabranjena Ustavom i zakonima Republike Srbije, ali da su potrebni bolji mehanizmi kontrole.

U samom tekstu Strategije navedeno je da je od ključnog značaja da se u petogodišnjem periodu za koji je ona doneta ojačaju i unaprede mehanizmi kontrole, donesu adekvatni zakoni i podzakonski akti, a Republika Srbija ispuni i realno implementira standarde kako bi otklonila ili bitno smanjila diskriminaciju i diskriminatorske postupke, naročito u pogledu pomenutih osetljivih društvenih grupa.

Kao cilj strategije navodi se poštovanje ustavnog načela zabrane diskriminacije, prema licu, odnosno grupi lica s obzirom na njegovo/njeno lično svojstvo, a posebno osetljivih društvenih grupa (nacionalnih manjina, žena, LGBT osoba, osoba sa invaliditetom, starijih, dece, izbeglica, interno raseljenih lica i drugih ugroženih migrantskih grupa, pripadnika različitih veroispovesti i lica s obzirom na njihovo zdravstveno stanje).

Posebni ciljevi Strategije u odnosu na nacionalne manjine i druge osetljive grupe navode se u okviru IV dela Strategije. Strategija u tom delu navodi da je analizom propisa, izveštaja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, izveštaja Zaštitnika građana, izveštaja Evropske komisije, organizacija civilnog društva koje se bore za unapređenje i zaštitu ljudskih prava, medijskih natpisa i dr., uočljivo je da su diskriminaciji i diskriminatorskom postupanju više izložene osobe i grupe po sledećim osnovama: (1) po osnovu pripadnosti nacionalnim manjinama; (2) žene; (3) LGBT osobe; (4) osobe sa

invaliditetom; (5) starije osobe; (6) deca; (7) izbeglice, interno raseljena lica i druge ugrožene migrantske grupe; (8) na osnovu verske pripadnosti i (9) lica čije zdravstveno stanje može biti osnov diskriminacije.

Budući da su LGBT osobe eksplicitno prepoznate kao osobe izložene diskriminaciji i diskriminatorskom postupanju, njima je posvećen i poseban deo u okviru IV dela. Strategija se u ovom delu poziva na različite međunarodne i domaće propise kojima je uređen položaj LGBT osoba. Pitanje sprečavanja diskriminacije lica na osnovu njihove seksualne orijentacije i rodnog identiteta je opisano kao *“osetljiva tema u srpskoj javnosti”*. Strategija navodi da su različiti oblici diskriminacije, nasilja i pretnji prema LGBT osobama i danas prisutni. Javno i privatno izražavana homofobija i govor mržnje, pa i otvoreni vidovi nasilja motivisanih netrpeljivošću prema neheteroseksualnoj pripadnosti, najčešći su oblici diskriminacije i kršenja ljudskih prava LGBT osoba. Bezbednost, posebno u vezi sa ostvarivanjem prava na mirno okupljanje, označeno je kao najvažniji prioritet u pogledu LGBT osoba.

Strategija je kao sveobuhvatni strateški dokument nesumnjivo trebalo da bude od izuzetnog značaja u pogledu poboljšanja položaja LGBT osoba u srpskom društvu i trebalo je da kroz prateći Akcioni plan postavi okvire za usvajanje zakonskih i podzakonskih propisa kojima bi se unapredio njihov pravni položaj i sprovele mere javne politike za unapređivanje njihove ravnopravnosti.

Međunarodno pravni okvir - preporuke i strateški dokumenti

02



U izveštaju Evropske Komisije o Srbiji za 2019. godinu, kada je reč o pravima LGBTI osoba, navodi se da su se dve parade ponosa u junu i septembru 2018. godine odvijale bez ikakvih incidenata, na kojoj su prisustvovali premijerka Srbije i nekoliko visokih zvaničnika, uz приметно manje prisustva policije u odnosu na prethodne godine. Prvi *community* centar LGBTI zajednice u Srbiji otvoren je u Novom Sadu u aprilu 2018. godine, prvenstveno namenjen LGBTI mladima i njihovim porodicama. Takođe se navodi da je postignut određeni napredak u obrazovanju, jer je promenjeno šest od osam udžbenika s diskriminatornim sadržajem. Izveštaj navodi da izmene Zakona o matičnim knjigama sada omogućavaju unošenje podataka o promeni pola u matične knjige. Međutim, konstatuje se da ukupna situacija u Srbiji uglavnom ostaje ista kao i prethodnih godina, sa malim sprovođenjem aktivnosti navedenih u Strategiji prevencije i zaštite od diskriminacije. Primena zakona u vezi sa krivičnim delima iz mržnje, uključujući na osnovu seksualne orijentacije, i dalje je neadekvatna, a iako centralizovani službeni podaci o zločinima iz mržnje i dalje nedostaju, izveštaji organizacije civilnog društva izvestile su o neznatnom porastu nasilja i napada na LGBTI osobe, uključujući i njihove porodice. U izveštaju se konstatuje i da je u novembru 2018, šest godina nakon uvođenja otežavajuće okolnosti zločina iz mržnje u Krivični zakonik, donešena prva presuda o zločinu iz mržnje u slučaju nasilja u porodici, motivisana činjenicom da je žrtva bila LGBTI osoba. Izveštaj navodi da su transrodne osobe posebno ranjive na nasilje, zlostavljanje i diskriminaciju, a da interseks osobe ostaju nevidljive i društveno i zakonski. Evropska Komisija konstatuje da Srbija mora da pojača mere zaštite prava lica koja su suočena sa diskriminacijom, uključujući LGBTI osobe, aktivno sprovodi istragu i osude za zločine motivisane mržnjom i usvoji novu strategiju za borbu protiv diskriminacije, a da se branitelji ljudskih prava zajedno sa LGBTI osobama često suočavaju sa govorom mržnje, pretnjama i nasiljem. Ove zloupotrebe treba odmah i pravilno istražiti i kazniti. Konačno, LGBTI osobama treba poboljšati pristup zdravstvenim uslugama.

Usvajanje nove strategije prevencije i zaštite od diskriminacije zauzima značajno mesto u revidiranom Akcionom planu za poglavlje 23 u pristupnim pregovorima sa EU. Ovaj strateški dokument je od izuzetnog značaja za harmonizaciju propisa Srbije sa propisima EU u oblasti pravosuđa i osnovnih prava i u pogledu načela antidiskriminacije i položaja osetljivih grupa navodi sledeće:

” U narednom periodu Republika Srbija planira da ostvari punu harmonizaciju Zakona o zabrani diskriminacije sa evropskim pravnim tekovinama. Planiranim usvajanjem nove Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije i Akcionog plana i njegovom doslednom primenom i aktivnim monitoringom ostvariće se unapređenje položaja najosetljivijih društvenih grupa. Poverenik za zaštitu ravnopravnosti kao centralno nacionalno telo specijalizovano za borbu protiv svih vidova i oblika diskriminacije i njenu prevenciju je svojim posvećenim radom doveo do značajnog povećanja svesti o diskriminaciji i nastavak jačanja njegovih kapaciteta u narednom periodu je neophodan u cilju daljeg unapređenja zaštite i prevencije od diskriminacije. Takođe, planirano je i jačanje kapaciteta Kancelarije za ljudska i manjinska prava. Pozitivni pomaci načinjeni u unapređenju položaja LGBTI zajednice, nastaviće se kroz realizaciju Akcionog plana za primenu Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije i kroz kontinuiranu doslednu primenu Zakona o zabrani diskriminacije. Nastavkom sprovođenja efikasnog modela policije u zajednici i kontinuiranom saradnjom sa predstavnicima LGBTI zajednice nastaviće se i rad na unapređenju bezbednosne situacije svih pripadnika LGBTI zajednice. U narednom periodu planirano je da se nastavi sa pozitivnom praksom podizanja svesti o nedozvoljenosti svih oblika diskriminacije i načinima za njenu prevenciju, što će biti postignuto nizom edukativnih događaja, obukama građana i državnih službenika kao i štampanjem i distribucijom priručnika za prepoznavanje i reagovanje na diskriminaciju.

”

Među brojnim merama u oblasti antidiskriminacije, predviđeno je i usvajanje nove strategije prevencije i zaštite od diskriminacije, kao i pratećeg Akcionog plana. Ono što predstavlja problem jeste činjenica da je kao rok za ovu aktivnost, kao i aktivnost donošenja odgovarajućih izmena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije predviđen četvrti kvartal 2020. godine. U trenutku pisanja ove analize (avgust 2020. godine), Srbija još uvek nema formiranu Vladu nakon redovnih parlamentarnih izbora, niti je započela sa radom na ovim dokumentima, tako da postoji opravdana bojazan da ovi rokovi neće biti ispunjeni. Samo kašnjenje u donošenju ovih dokume-

nata manje je problematično od mogućnosti da se, po formiranju Vlade, pristupi izradi ovih važnih strateških dokumenata po hitnom postupku, da bi se ispoštovali rokovi iz Akcionog plana za poglavlje 23. Činjenica da su postavljeni rokovi u Akcionom planu za poglavlje 23 postavljeni nerealno u odnosu na vreme potrebno za izradu Startegije i Akcionog plana, kao i značaj ovih dokumenata, govori nam u prilog tome da Srbija nije ozbiljno pristupila problemu diskriminacije i potrebama manjinskih grupa.

Na ovom mestu važno je pomenuti i Preporuku Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama CM/Rec(2010)5 od 31. marta 2010. godine¹ koji je državama članicama preporučio:

1. da ispitaju postojeće zakonodavne i druge mere, da ih stalno razmatraju i da prikupljaju i analiziraju relevantne podatke u cilju praćenja i otklanjanja svake neposredne ili posredne diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta;
2. da obezbede da se zakonske i druge mere usvajaju i delotvorno primenjuju u borbi protiv diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije ili rodnog identiteta kako bi se obezbedilo poštovanje ljudskih prava lezbejki, gejeva i biseksualnih i transrodnih osoba i promovisala tolerancija prema njima;
3. da se postaraju da žrtvama diskriminacije budu poznati delotvorni pravni lekovi pred nacionalnim vlastima i da imaju pristup tim pravnim lekovima, i da mere za borbu protiv diskriminacije uključuju, po potrebi, sankcije za kršenje prava i adekvatnu odštetu za žrtve diskriminacije;
4. da se u svom zakonodavstvu, politikama i praksi rukovode načelima i merama sadržanim u dodatku ovoj preporuci;
5. da odgovarajućim sredstvima i delovanjem obezbede da ova preporuka, uključujući i njen dodatak, bude prevedena i distribuirana što je šire moguće.

¹ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016804d13ea

Poseban dodatak uz ovu preporuku odnosi se na ostvarivanje pojedinačnih prava, pre svega zaštitu od zločina iz mržnje i drugih mržnjom motivisanih incidenata, govora mržnje, slobode udruživanja, slobode izražavanja i mirnog okupljanja, pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, zapošljavanje i obrazovanje, zdravstvenu zaštitu, stanovanje, sport, pravo na traženje azila, nacionalne institucije za zaštitu ljudskih prava, kao i višestruke diskriminacije.

Takođe, treba ukazati i na najskorije relevantne preporuke Evropske Komisije protiv rasizma i netolerancije (ECRI), upućene Republici Srbiji:

1. ECRI preporučuje da vlasti stvore bezbedno okruženje za LGBT osobe, nastave i prošire obuku javnih službenika o LGBT pitanjima i uvedu LGBT pitanja u obavezne školske programe, a da vlasti i visoki predstavnici države postanu uzori ponašanja kad je reč o unapređivanju stavova prema LGBT osobama;
2. ECRI preporučuje da vlasti u okviru svojih strategija borbe protiv diskriminacije sprovode mere za uvođenje registrovanih partnerstava za istopolne parove i za regulisanje promene imena i roda transrodnih osoba u okviru planiranih rokova;
3. ECRI preporučuje da se policija i tužilačke službe postaraju da budu pokrenute istrage u svim slučajevima rasističkog, homofobnog i transfobnog nasilja, naročito kada postoje dokazi koji ukazuju na to da se može primeniti član 54a Krivičnog zakonika o otežavajućim okolnostima. Tužiocima u optužnicama treba izričito da se pozovu na član 54a KZ;
4. ECRI preporučuje da organi vlasti Srbije uspostave i vode sistem za evidentiranje i praćenje rasističkih, homofobnih i transfobnih incidenata i mere u kojoj se ovi incidenti dovode pred tužilaštva i na kraju kvalifikuju kao rasistička, homofobna i transfobna dela. Policija i tužilaštva moraju odmah i detaljno da istraže sve prijavljene slučajeve govora mržnje i da nastoje da obezbede izricanje delotvornih i odvraćajućih kazni;

5. ECRI preporučuje da Narodna Skupština i Vlada Republike Srbije usvoje kodekse ponašanja kojima se zabranjuje korišćenje govora mržnje, predviđa suspenzija mandata i druge sankcije za kršenje njihovih odredbi i uspostavljaju efikasne kanale za prijavljivanje.

Pored toga, u obzir se moraju uzeti i preporuke upućene Republici Srbiji od strane nadležnih UN tela za ljudska prava, a koja se odnose na zaštitu prava LGBTI osoba, uključujući i:

A) preporuke koje su Republici Srbiji upućene u sklopu Trećeg ciklusa Univerzalnog periodičnog pregleda stanja ljudskih prava (UPR), a koje uživaju podršku od strane Republike Srbije:

1. Pojačati napore za eliminisanje diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta (Univerzalni periodični pregled – Treći ciklus, 2018, preporuka 114.29 (Češka))
2. Pojačati mere za borbu protiv svih oblika društvene stigmatizacije, diskriminacije i nasilja nad osobama na osnovu njihove seksualne orijentacije, rodnog identiteta i HIV statusa (Univerzalni periodični pregled – Treći ciklus, 2018, preporuka 114.32 (Portugal))
3. Preduzeti konkretne korake u zaštiti lezbejki, gejeva, biseksualnih, transrodnih i interseks osoba i njihovih sloboda okupljanja i izražavanja, kao i na iskorenjivanju svih oblika diskriminacije i nasilja zasnovanog na seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu (Univerzalni periodični pregled – Treći ciklus, 2018, preporuka 114.33 (Novi Zeland))
4. Unaprediti mere usmerene na iskorenjivanje svih oblika društvene stigmatizacije, diskriminacije i nasilja po osnovu seksualne orijentacije, rodnog identiteta i HIV statusa (Univerzalni periodični pregled – Treći ciklus, 2018, preporuka 114.34 (Honduras))
5. Ojačati zaštitu lezbejki, gejeva, biseksualnih, transrodnih i interseks osoba od diskriminacije i usvojiti zakonske propise koji uključuju

zaštitu od diskriminacije na osnovu interseks statusa (Univerzalni periodični pregled – Treći ciklus, 2018, preporuka 114.35 (Australija))

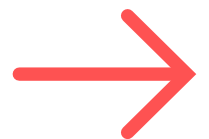
6. Ojačati mere za iskorenjivanje svih oblika društvene stigmatizacije, diskriminacije i nasilja nad osobama na osnovu njihove seksualne orijentacije i rodnog identiteta (Univerzalni periodični pregled – Treći ciklus, 2018, preporuka 114.36 (Island))

B) preporuku upućenu od strane Komiteta za ljudska prava UN u sklopu Zaključnih razmatranja povodom Trećeg periodičnog izveštaja Republike Srbije o primeni UN Pakta o građanskim i političkim pravima :

1. Država potpisnica treba da:

1.a. ojača svoje mere za suzbijanje svih oblika društvene stigmatizacije, diskriminacije i nasilja nad osobama po osnovu njihove seksualne orijentacije i rodnog identiteta ili HIV statusa.

Sva ova dokumenta neophodno je uzeti u obzir prilikom pisanja nove strategije za prevenciju i zaštitu od diskriminacije, budući da obavezuju Srbiju, kako kao kandidatkinju za članstvo u EU, tako i kao članicu Saveta Evrope i Ujedinjenih nacija.



Ocena ispunjenosti stare strategije

03



Kada je reč o pravima LGBT osoba, Strategija je predviđala sledeće mere:

- 1.** Harmonizovati postojeći pravni okvir sa standardima sprečavanja diskriminacije LGBT osoba sadržanim u Ugovorima i direktivama Evropske unije i drugim međunarodnim dokumentima;
- 2.** Obezbediti puno ostvarivanje prava na mirno okupljanje u otvorenom i zatvorenom prostoru LGBT osobama, kroz obezbeđenje mehanizama zaštite učesnika takvih okupljanja i preventivno delovati u pravcu identifikovanja potencijalnih bezbednosnih pretnji i njihovog otklanjanja;
- 3.** U kreiranju budućih i izmeni postojećih zakona koji u sebi sadrže antidiskriminacione odredbe, treba utvrditi da se kao jedno od ličnih svojstava obavezno „prepozna” seksualna orijentacija i rodni identitet;
- 4.** Unaprediti položaj transpolnih osoba kroz izmene i dopune većeg broja zakona (Zakona o matičnim knjigama, Porodičnog zakona, Zakona o penzijsko invalidskom osiguranju, Zakona o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja, Zakona o radu i itd.), i propisati efikasne procedure u vezi sa promenom imena i pola transpolnih osoba ili ih regulisati posebnim zakonom, ili sva pitanja pravnog statusa transrodnih (uključujući i transpolne osobe) regulisati posebnim zakonom (uz uvažavanje principa pravnog kontinuiteta i identiteta, prava i dužnosti transpolne osobe i relevantnosti novostečenog pola);
- 5.** Nastaviti kontinuirano praćenje sadržaja udžbenika i drugog nastavnog dopunskog materijala za osnovne i srednje škole i univerzitete, radi eliminacije mogućih diskriminativnih sadržaja koji se odnose na seksualnu orijentaciju i rodni identitet;
- 6.** Suzbijati diskriminatorske prakse prema LGBT osobama u svim oblastima, naročito analizom konkretnih slučajeva diskriminacije LGBT osoba sa kojima se suočavaju Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Zaštitnik građana i Pokrajinski ombudsman, radi otklanjanja uzroka i posledica njihovog nastanka;

- 7.** Obezbediti obuku i sistemsku edukaciju državnih službenika i zaposlenih u javnom sektoru za primenu antidiskriminacionih propisa o seksualnoj orijentaciji i rodnom identitetu i za dodatno senzibilisanje u radu sa LGBT osobama (u obrazovanju, zdravstvu, policiji i drugim oblastima);
- 8.** Razmotriti moguće izmene u oblasti porodičnog i naslednog prava, kojim bi istopolnim partnerima bilo priznato pravo na registrovano partnerstvo/građansku zajednicu i regulisalo pravo na zakonsko nasleđivanje;
- 9.** Obezbediti privremeno zbrinjavanje LGBT osoba koje su zbog osude okoline usled svog ličnog svojstva odbačeni od porodice i okruženja;
- 10.** Sprečiti širenje, promovisanje i podsticanje mržnje i druge netrpeljivosti prema LGBT osobama, bilo da su učinjeni na javnim skupovima, putem medija i interneta, kroz grafite mržnje i na druge načine;
- 11.** Afirmisati kulturu tolerancije kod širokog kruga građana prema LGBT osobama i unaprediti dijalog između civilnog društva i državnih organa u pravcu poboljšanja položaja LGBT osoba i postizanja ravnopravnosti u skladu sa standardima utvrđenim postojećim pravnim okvirom;
- 12.** Podsticati i afirmisati LGBT kulturu i druge aktivnosti koje osnažuju LGBT zajednicu, njenu pozitivnu vidljivost i društvenu inkluziju.

Strategija je predvidela i posebne ciljeve vezane za prava LGBT osoba:

1. Sloboda mirnog okupljanja, sloboda izražavanja, i politička i društvena participacija LGBT osoba

Omogućavanje održavanja javnih manifestacija u skladu sa pozitivnim propisima, uz osiguranu bezbednost učesnika pre, za vreme i posle samog događaja. Preduzimanje mera preventivnih i zaštitnih mera radi postizanja bezbednosti učesnika mirnih javnih skupova u korist ljudskih prava lezbejki, gejeva, biseksualnih i transrodnih osoba od bilo kakvih pokušaja nezakonitog ometanja ili sprečavanja efektivnog uživanja njihovog prava na slobodu izražavanja i mirno okupljanje. Preventivno delovanje radi sprečavanja svakog pokušaja pretnje, napada ili onemogućavanja organizovanja takvih javnih skupova. Edukacija o pravima LGBT osoba. Obezbeđenje nediskriminativnih uslova za političku participaciju LGBT osoba u političkim partijama, predstavničkim telima, bezbednosnim institucijama, nezavisnim institucijama za ljudska prava kao i lokalnim samoupravama.

2. Privatni i porodični život

Razmatranje izmena i dopuna postojećeg zakonskog okvira u oblasti porodičnog i naslednog prava, kojim bi zakonski bili regulisani partnerski odnosi između LGBT osoba, a kojim bi istopolnim partnerima bilo priznato pravo na registrovano partnerstvo/građansku zajednicu i shodno tome, obezbeđeno i pravo na zakonsko nasleđivanje, kao i druga uzajamna prava i dužnosti. Regulisanje procesa prilagođavanja pola na način koji omogućava i obezbeđuje što lakši i pristupačniji neophodni medicinski tretman i legalno priznanje stečenog pola. Zaštita podataka o seksualnoj orijentaciji i rodnom indentitetu kao posebno osetljivih podataka o ličnosti.

3. Rad i zapošljavanje

Nediskriminativno zaposlenje i rad kod državnog poslodavca i u privatnom sektoru. Efektivna zaštita od diskriminacije na osnovu seksualne orijenta-

cije ili rodnog identiteta prilikom zaposlenja i zanimanja u javnom i privatnom sektoru. Upotreba nediskriminatornog jezika i ponašanja prema osobama stvarne ili pretpostavljene ne-heteroseksualne orijentacije kao i transrodnim osobama. Poverljivost i zaštita podataka o rodnom identitetu i seksualnoj orijentaciji u radu i prilikom zaposlenja. Omogućiti edukacije neposredno u radnim ambijentima kojim bi se pomoglo da poslodavci shvate potrebu i načine zaštite LGBT populacije.

4. Obrazovanje

Obezbediti da se pravo na obrazovanje može efektivno uživati bez diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije, pretpostavljene seksualne orijentacije ili rodnog identiteta. Posebno obezbediti zaštitu prava dece i mladih na obrazovanje u bezbednom ambijentu, bez nasilja, maltretiranja, društvenog isključivanja ili drugih oblika diskriminatornog ili degradirajućeg tretmana koje bi bilo zasnovano na seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu. Kroz obrazovni sistem podići svest mladih da su svi ljudi ravnopravni i da su LGBT osobe takođe uključene u krug ravnopravnih ljudi. Potrebno je promovisanje zajedničke tolerancije i poštovanja bez obzira na seksualnu orijentaciju, pretpostavljenu seksualnu orijentaciju ili rodni identitet. Obezbediti objektivne informacije u pogledu seksualne orijentacije i rodnog identiteta u školskim programima i udžbeničkom materijalu. Podrška i pomoć u nastavi LGBT učenicima i studentima, kao i zaštita nastavnog osoblja od diskriminacije, maltretiranja, otpuštanja, zbog stvarne ili pretpostavljene seksualne orijentacije i rodnog identiteta.

5. Zdravlje i zdravstvena zaštita

Podizanje nivoa informisanosti i svesti ljudi, institucija, omladine, medija i dr. da homoseksualnost nije zarazna bolest već manjinski varijetet ljudske seksualnosti, te da ne postoji opasnost od širenja homoseksualnosti time što će se o toj temi govoriti javno i bez predrasuda. Potrebno je aktivno delovati u odnosu na diskriminatorne i protivzakonite prakse da se homoseksualnost i transrodnost tretiraju kao zdravstveni problem. Sprečavati pojave diskriminatornih praksi koje mogu da dovedu do diskriminacije u oblasti zdravstvene zaštite usled seksualne orijentacije ili rodnog identite-

ta. Obezbediti transrodnim osobama efektivan pristup službama prilagođavanja pola, uključujući psihološke, endokrinološke i hirurške stručnosti.

6. Socijalna zaštita

Akreditovati programe za edukaciju osoblja angažovanog u oblasti socijalne zaštite u cilju povećanja kvaliteta usluga pruženih LGBT osobama. Standardizovati socijalnu uslugu, koja će biti u skladu sa potrebama LGBT populacije i članova njihovih porodica, posebno radi sprečavanja njihovog beskućništva. Preduzeti posebne mere iz oblasti socijalnog staranja u pogledu LGBT omladine, njihove zaštite od porodičnog nasilja.

7. Sport, stanovanje i ukrštena diskriminacija

Potrebne su zakonske odredbe protiv diskriminacije i odstranjivanja LGBT sportista iz sportova svih nivoa, jer postojećim zakonskim odredbama sportisti nisu adekvatno zaštićeni od diskriminacije. Obezbediti da sve sportske aktivnosti i objekti budu pristupačni bez diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta, a stadioni i druga sportska borilišta, prestanu da budu mesta masovnih „dozvoljenih” izliva homofobije i transfobije kao oblika govora mržnje. Omogućiti nediskriminativno korišćenje stanova od strane LGBT osoba kao i mogućnost nediskriminativne pravne sukcesije imovinskih prava bez obzira na seksualnu orijentaciju i rodni identitet. Sprečiti diskriminaciju LGBT osoba po više osnova.

Ocena ispunjenosti

Kada je reč o oceni ispunjenosti Strategije u odnosu na LGBT osobe, mora se nedvosmisleno uputiti kritika da je veoma mali deo predviđenih mera i ciljeva ispunjen. Nažalost, država nije preduzela neophodne korake u cilju realizacije Strategije koju je sama usvojila i na čije sprovođenje sa sama i obavezala. Imajući u vidu ovako negativan rezultat, posebna pažnja mora biti posvećena implementaciji naredne Strategije, naročito kada je reč o usvajanju zakonskih i podzakonskih akata koji su od ključne važnosti za LGBT osobe i bez kojih je njihov ravnopravan odnos u društvu nezamisliv.

Strategija je takve mere već predviđala, te je stoga neophodno da nova Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije i njen prateći Akcioni plan ispunjavanje onoga što je već bilo propisano Strategijom tretiraju kao hitno i u skladu sa takvim prioritetima postave i vremenske odrednice za njihovo konačno ispunjavanje.

Kada je reč o merama i ciljevima Strategije koji se mogu smatrati ispunjenim ili delimično ispunjenim, kao glavne elemente možemo navesti sledeće:

- Došlo je do unapređenja u sferi krivično-pravnih propisa jer je izmenjen Krivični zakonik, pa su seksualna orijentacija i rodni identitet dodati kao osnovi kod krivičnog dela povreda ravnopravnosti. Pravosudna akademija je u saradnji sa Kancelarijom za ljudska i manjinska prava i OEBS organizovala ukupno 6 seminara na temu: „Zločin iz mržnje“. Izrađene su Smernice za krivično procesuiranje za dela zločina iz mržnje.
- Obezbeđene su stručne obuke za sudije, tužioce i druge zaposlene u pravosuđu u vezi sa sprečavanjem diskriminacije, o međunarodnim standardima, praksi međunarodnih nadnacionalnih mehanizama zaštite ljudskih prava i opštenju funkcionera i zaposlenih u pravosudnoj upravi sa pripadnicima osetljivih društvenih grupa.
- Obuka u cilju borbe protiv diskriminacije je organizovana za policiju, a naponi za poboljšanje komunikacija sa LGBTI zajednicom su u toku. Međutim, situacija je i dalje teška.
- Zakon o osnovama obrazovanja i vaspitanja takođe dodaje rodni identitet i seksualnu orijentaciju kao mogući osnov diskriminacije, a dva podzakonska akta koja se bave prepoznavanjem i delovanjem protiv diskriminacije u sistemu obrazovanja takođe prepoznaju ove osnove za diskriminaciju. Usvojeni su Pravilnik o bližim kriterijumima za prepoznavanje oblika diskriminacije od strane zaposlenog, deteta, učenika ili trećeg lica u ustanovi obrazovanja i vaspitanja, kao i Pravilnik o postupanju ustanove u slučaju sumnje ili utvrđenog diskriminatornog ponašanja i vređanja ugleda, časti ili dostojanstva ličnosti. Važno je napomenuti da potonji podzakonski

akt kao jedan od primera za najteži oblik diskriminacije navodi „pozivanje na nasilje prema pripadnicima LGBTI populacije putem društvenih mreža (homofobija)“.

- Mera koja se odnosi na slobodu okupljanja može se smatrati delimično ispunjenom. U izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije za 2018. godinu u pogledu prava na mirno okupljanje stoji:

„Sloboda okupljanja i udruživanja je garantovana Ustavom i generalno se poštuje. Zakonodavstvo je takođe generalno usklađeno sa evropskim standardima, ali tek ga treba uskladiti sa Smernicama ODIHR-a o slobodi mirnog okupljanja. Podzakonski akti neophodni za potpuno sprovođenje zakona o slobodi okupljanja nisu usvojeni. Prijavljeni su slučajevi prekomerne upotrebe sile od strane organa za sprovođenje zakona. Nasilna kontraokupljanja često nisu gonjena, a kazne često nisu proporcionalne ili počinioci nisu uopšte kažnjeni.“

Kako smo već naveli, daleko više je mera i ciljeva koji nisu ispunjeni, među koje spada i sledeće:

- Nije harmonizovan domaći pravni okvir sa standardima za sprečavanje diskriminacije LGBT osoba. Revidirani Akcioni plan za poglavlje 23 sadrži aktivnost izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije, koja je bila predviđena i prethodnim akcionim planom i koja nije završena. Uprkos pokušaju Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja da se ovaj zakon izmeni, izrađeni tekst zakona nije zadovoljavao postavljene standarde i nakon održane javne rasprave u kojoj su sva zainteresovana lica pozvana da dostave svoje predloge i sugestije na nacrt Izmena i dopuna zakona, koja je trajala do 23. septembra 2019. godine nepoznato je u kojoj se fazi zakonodavnog procesa nalazi ovaj nacrt, budući da Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja nikada nije objavilo izveštaj sa javne rasprave.
- Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o matičnim knjigama, pored ostalog, uređena je mogućnost upisa podatka o nacional-

noj pripadnosti, kao i podataka o promeni pola u matičnu knjigu rođenih. Podatak o promeni pola se u matičnu knjigu unosi na osnovu rešenja nadležnog organa koje se donosi na osnovu propisane potvrde nadležne zdravstvene ustanove. Podzakonski akt o načinu izdavanja i obrascu potvrde donet je početkom 2019. godine i veoma je značajan za primenu samog zakona. Međutim, ova kvo zakonsko rešenje i dalje odstupa od međunarodnih standarda ljudskih prava kada je reč o procesu pravnog priznanja roda kod trans osoba, budući da se od trans osoba i dalje kao obavezni zahtevaju hormonska terapija i psihijatrijska evaluacija, što nije u skladu sa prihvaćenim standardima samoodređenja.

- Ne samo da nije došlo do izrade modela Zakona o istopolnim zajednicama, već nije ni pokrenuta niti jedna aktivnost od strane nadležnih koja bi rezultirala podizanjem svesti šire javnosti o neophodnosti regulisanja ovog pitanja. Izrada podzakonskih akata radi sprečavanja diskriminatorskih praksi u vezi sa brakom i porodicom takođe nije ni započeta. Isti slučaj je i povodom sprovođenja analiza, izmene i dopune Porodičnog zakona radi sprečavanja diskriminacije pojedinih osetljivih društvenih grupa, u smislu priznavanja istopolnih vanbračnih zajednica (odnosno prava na registrovano partnerstvo - građansku zajednicu) kroz izmene i dopune Porodičnog zakona.
- Nije započeta ni izrada radnog teksta (modela) Zakona o izmenama i dopunama Zakona o nasleđivanju, u smislu izjednačavanja bračne i vanbračne zajednice, odnosno priznavanja istopolnim partnerima pravo na nasleđivanje u prvom naslednom redu.
- Nije započeta ni izrada Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o socijalnoj zaštiti u delu koji se odnosi na posebne mere u odnosu na pojedine osetljive društvene grupe, radi postizanja efektivnije zaštite LGBT osoba, odnosno proširivanje osnova diskriminacije prilikom pružanja socijalne zaštite i na rodni identitet.
- Usvojenim izmenama i dopunama Zakona o radu 2014. i 2017. godine izostalo je izričito uključivanje rodnog identiteta kao ličnog

svojstva u vezi sa zabranom diskriminacije, a nije izmenjen ni derogativni termin “*seksualno opredeljenje*”, koji se sadrži u čl. 18 ovog zakona, a koji reguliše zabranu diskriminacije.

- U domenu sporta pravni okvir zabrana diskriminacije je prepoznata u novom Zakonu o sportu, koji je usvojen u februaru 2016. godine, ali zabranom diskriminacije nije izričito obuhvaćena diskriminacija po osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta.
- U oblasti zdravstva, ukidanje pojedinih diskriminatorskih praksi i izrada obavezne instrukcije u vezi sa davanjem krvi LGBT osoba takođe nije realizovano.
- Nisu obezbeđene stručne obuke državnih službenika u vezi sa primenom antidiskriminatornih propisa u odnosu na osetljive društvene grupe, uključujući i LGBT osobe.
- Kada je reč o preduzimanju konkretnih mera radi unapređenja položaja osetljivih društvenih grupa radi prevencije i sprečavanja diskriminacije i obezbeđenja principa jednakosti i posebnom merom u odnosu na LGBT osobe - nije realizovano organizovanje grupa podrške za LGBT osobe koje su završile na ulici pri opštinskim centrima za socijalni rad i grupe podrške roditeljima LGBT dece i mladih. Akreditovana su dva programa obuke za rad sa LGBT osobama koji su namenjeni stručnim radnicima zaposlenim u sistemu socijalne zaštite. To su: 1. Smernice za rad sa seksualnim manjinama u sistemu socijalne zaštite (Asocijacija DUGA) i 2. Napredni trening za rad sa seksualnim i rodnim manjinama u sistemu socijalne zaštite (Asocijacija DUGA).
- Kada je reč o upoznavanju širokog kruga građana sa kulturnim specifičnostima pojedinih osetljivih društvenih grupa radi njihove inkluzije i jačanja stepena tolerancije prema njima u javnosti kroz realizovanje programa podrške, odnosno afirmisanje i činjenje dostupnim kulture i druge karakteristike koje odlikuju LGBT zajednicu kroz utvrđivanje i realizovanje programa i projekata podrške u kulturi, potrebno je uložiti znatno više sredstava kako bi se ova mera realizovala na sveobuhvatan način.

Izveštaji nezavisnih institucija u Srbiji - Poverenice za zaštitu ravnopravnosti i Zaštitnika građana

Zaštitnik građana u izveštaju za 2019. godinu konstatuje da su LGBT osobe i dalje žrtve diskriminacije, stereotipa i predrasuda. Kritika Zaštitnika građana odnosi se na neuređenost istopolnih zajednica i posledica prilagođavanja (promene) pola i rodnog identiteta. Ovaj izveštaj, takođe ističe: „Uprkos mišljenju Zaštitnika građana, u Zakon o udžbenicima nije uvrštena odredba koja sadrži eksplicitnu zabranu diskriminacije na osnovu seksualne orijentacije i rodnog identiteta niti eksplicitnu zabranu sadržaja kojima se podstiče formiranje predrasuda i stereotipa.

I pored preporuka Zaštitnika građana, u Akcionom planu za period 2018-2019. za sprovođenje Strategije razvoja Ministarstva unutrašnjih poslova za period 2018-2021. godine još uvek nisu propisane konkretne posebne mere posvećene unapređivanju položaja LGBTI osoba i drugih osetljivih društvenih grupa iako su LGBTI osobe često izložene pretnjama, nasilju, govoru mržnje i zločinima iz mržnje. Takođe, izmenama i dopunama Zakona o policiji nije zabranjena diskriminacija i na osnovu seksualne orijentacije.

I pored više puta upućenih preporuka Zaštitnika građana, Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći nije kao kategorije korisnika u osetljivom položaju uveo i LGBTI osobe koje se suočavaju sa teškim kršenjima prava u različitim sferama života”. Izveštaj upućuje i na činjenicu da Zakon o zabrani diskriminacije i drugi relevantni zakoni u ovoj oblasti ne sadrže eksplicitno navedene interseks osobe kao potencijalne žrtve i ističe mere koje su preduzete prema Ministarstvu zdravlja i RFZO usled neostatka ampula za održavanje hormonskog statusa trans osoba.

U izveštaju institucije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2019. godinu istaknuto je da je najveći broj pritužbi ovoj instituciji u oblasti rada i zapošljavanja. U pogledu LGBT+ populacije kao posebno ranjive grupe u ovom izveštaju stoji:

” U Republici Srbiji je diskriminacija osoba drugačije seksualne orijentacije i dalje prisutna. Istraživanja i izveštaji državnih institucija i organizacija civilnog društva upućuju na zaključke da

homofobija i transfobija imaju duboke korene u društvu, na šta ukazuju i nalazi istraživanja javnog mnjenja o diskriminaciji koje periodično sprovodi Poverenik. U istraživanju javnog mnjenja realizovanom u 2019. godini, slobodna asocijacija građana je da su pripadnici LGBT populacije treća najugroženija grupa u društvu (posle Roma i žena). Takav stav zauzelo je 33% ispitanih građana. Na direktno pitanje o tome koju grupu građana vide kao najugroženiju, ispitanici su najčešće odgovarali da su to Romi (17%) i pripadnici LGBT populacije (13%). Takođe, socijalna distanca građana prema LGBT osobama je veoma izražena. Ova grupa građana je druga grupa prema kojoj je izražena najveća socijalna distanca (2.57), uz to 17% ispitanika ne želi pripadnike LGBT populacije u svojoj državi, 23% njih ne bi želelo LGBT osobe za komšije ili za saradnike na poslu (22%), a čak polovina ispitanih ne želi LGBT osobu za vaspitača svoje dece. Kada se poredе rezultati sa onim iz 2016. godine, uočava se da je došlo do promena u socijalnoj distanci prema određenim grupama. Tako je, na primer, 2016. godine najveća distanca postojala prema LGBT populaciji, dok je sada najveća prema migrantima. Socijalna distanca prema pripadnicima LGBT populacije se smanjila sa 2,7 na 2,57”.

”

Iako je prisutno neznatno smanjenje socijalne distance, kao i smanjenje broja podnetih pritužbi instituciji Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, suštinski nije preduzeta nijedna aktivnost koja bi sprečila širenje govora mržnje prema LGBT+ populaciji u vidu afirmativne kampanje.

Institucionalni nedostaci u pravnom poretku Srbije

04



U Srbiji već dugu niz godina postoji praksa donošenja zakona u hitnoj proceduri sa pozivanjem na član 167. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije koji u stavu dva propisuje:

” Po hitnom postupku može da se donese zakon kojim se uređuju pitanja i odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posledice po život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija, kao i radi ispunjenja međunarodnih obaveza i usklađivanja propisa s propisima Evropske unije.

”

Tako, pod izgovorom ispunjavanja međunarodnih obaveza i usklađivanja propisa sa pravom EU imamo zapravo postupak donošenja zakona bez sprovođenja adekvatne javne rasprave u izuzetno kratkim rokovima u kojima Narodna skupština i nadležna ministarstva ne saslušaju predloge i sugestije civilnog društva ili su ovi rokovi tako kratki da u zadatim vremenskim okvirima nije ni moguće analizirati predloženi propis i podneti komentare i sugestije. Budući da postoje rokovi koji su propisani Akcionim planom za poglavlje 23 koji propisuju donošenje nove Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije kao i Izmena i dopuna zakona o zabrani diskriminacije u četvrtom kvartalu 2020. godine, postoji opravdana bojazan da će i Strategija i Zakon biti doneti po hitnoj proceduri da bi se izašlo u susret proklamovanim rokovima u okviru ispunjavanja obaveza u pregovorima o pristupanju Srbije Evropskoj uniji. Ovo bi bilo izuzetno nepovoljno po sve manjinske grupe koje treba da zaštite antidiskriminacioni propisi i koje godinama unazad ukazuju na nedostatke u zakonskoj regulativi. Zbog toga je od izuzetnog značaja da se izradi nove Strategije i zakonodavnog okvira pristupi sistematično uz ostavljanje adekvatnih rokova svim zainteresovanim subjektima da učestvuju u javnoj raspravi.

Preporuke

05



Imajući u vidu sve što je navedeno u ovoj analizi, predlažemo da se prilikom kreiranja nove Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije i pratećeg Akcionog plana uzmu u razmatranje sledeće preporuke:

- 1.** Budući da je Strategija istekla zaključno sa 2018. godinom, potrebno je najpre pristupiti neodložnom donošenju nove sveobuhvatne Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije kroz formiranje Radne grupe za izradu nacionalne Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije i pratećeg Akcionog plana. Radnu grupu za izradu teksta nacionalne Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije i pratećeg Akcionog plana treba da čine predstavnici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstva pravde, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Zaštitnika građana, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, profesori ustavnog prava, upravnog prava, međunarodnog prava, porodičnog prava i predstavnici organizacija civilnog društva koje imaju ekspertizu iz oblasti zaštite i promocije marginalizovanih grupa koje su pokrivene nacionalnom Strategijom prevencije i zaštite od diskriminacije, uključujući i prava LGBTI osoba.
- 2.** Nova Strategija i prateći akcioni plan, pored gejeva, lezbejki, biseksualnih i trans osoba, treba da obuhvati i interseks i nebinarne osobe, odnosno lična svojstva, rodno izražavanje i polne karakteristike.
- 3.** Svi nerealizovani ciljevi i nesprovedene mere iz Strategije i pratećeg Akcionog plana treba da budu prioritizovane na način da se njihova implementacija unutar nove Strategije označi kao hitna i realizuje najkasnije u roku od godinu dana od donošenja nove Strategije i pratećeg Akcionog plana.
- 4.** Izrada teksta Nacrta nacionalne Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije i pratećeg Akcionog plana treba da bude sprovedena na način da sadrži sve konkretne mere protiv stigmatizacije, diskriminacije i nasilja nad osobama po osnovu njihove seksualne orijentacije, rodnog identiteta, rodnog izražavanja i polnih karakteristika, uključujući i rokove i odgovarajuće aktivnosti vezane za hitno usvajanje Zakona o registrovanim istopolnim partnerstvima i Zakona o rodnom identitetu.

5. Nacrt nacionalne Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije i pratećeg Akcionog plana koje je pripremila formirana Radna grupa treba usvojiti na transparentan način i u saradnji sa LGBTI organizacijama civilnog društva, nakon što je sprovedena javna rasprava u kojoj su ostavljeni adekvatni rokovi svim zainteresovanim subjektima da pošalju komentare i sugestije.
6. Nova Strategija treba da eksplicitno predvidi da će se Zakon o registrovanim istopolnim partnerstvima i Zakon o rodnom identitetu i sve druge zakonske izmene koje bitno utiču na položaj LGBTI osoba donositi na transparentan i inkluzivan način koji omogućava dostavljanje komentara na tekstove nacrtu zakonskih i podzakonskih akata od strane svih zainteresovanih strana, uključujući i predstavnike organizacija civilnog društva koje imaju ekspertizu iz oblasti zaštite i promocije prava LGBTI osoba, uz transparentan način obrazloženja svih komentara koji su dostavljeni od strane svih zainteresovanih strana, uključujući i komentare koji nisu usvojeni.
7. Nova Strategija treba da inkorporira preporuke u vezi sa zaštitom prava LGBTI osoba koje su upućene od strane Saveta za ljudska prava Ujedinjenih nacija u sklopu Trećeg ciklusa Univerzalnog periodičnog stanja ljudskih prava (UPR), kao i preporuke upućene od strane nadležnih Komiteta Ujedinjenih nacija povodom primene UN Konvencija čija je Republika Srbija članica.
8. Nova Strategija treba da posveti posebnu pažnju preporukama upućenim od strane različitih organa Saveta Evrope, uključujući i Evropsku komisiju za borbu protiv rasizma i netolerancije (ECRI), kao i da se rukovodi Preporukama Saveta Ministara državama članicama CM/Rec (2010)5 o merama za borbu protiv diskriminacije zasnovane na seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu.
9. Nova Strategija treba da obezbedi kontinuirano podizanje kapaciteta sudija, tužilaca, državnih službenika i advokata u vezi sa adekvatnom primenom antidiskriminacionih propisa i propisa za zaštitu od nasilja nad osobama po osnovu njihove seksualne orijentacije, rodnog identiteta, rodnog izražavanja i polnih karakteristika, kroz

sistematizovan i merljiv rad Pravosudne akademije, Nacionalne Akademije za javnu upravu i Advokatsku komoru Srbije i aktivno učešće predstavnika organizacija civilnog društva koje imaju ekspertizu iz oblasti zaštite i promocije prava LGBTI osoba.

10. Nova Strategija treba da predvidi izradu Kodeksa ponašanja Narodne Skupštine Republike Srbije i skupština jedinica lokalne samouprave, koji sadrže mere za poslanike/odbornike koji regulišu zabranu diskriminacije po osnovu seksualne orijentacije, rodnog identiteta, rodnog izražavanja i polnih karakteristika, koji će sadržati sankcije za kršenje tih mera i ustanoviće nadležna tela za nadzor i sprovođenje tih mera. Radnu grupu za izradu teksta Kodeksa ponašanja Narodne Skupštine Republike Srbije i skupština jedinica lokalne samouprave treba da čine predstavnici Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Ministarstva pravde, Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave, Zaštitnika građana, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, profesori ustavnog prava, upravnog prava i međunarodnog prava, kao i predstavnici organizacija civilnog društva koje imaju ekspertizu iz oblasti zaštite i promocije prava LGBTI osoba. Nova Strategija treba eksplicitno da utvrdi da Nacrt kodeksa treba usvojiti nakon sprovedenih javnih rasprava.
11. Nova Strategija treba da predvidi kontinuirano podizanje kapaciteta policijskih službenika i službenica, tužilaštva i pravosuđa koji se odnose na obuku u vezi sa međunarodnim standardima na ostvarivanje prava na slobodu okupljanja i prava LGBTI osoba.
12. Nova Strategija treba da obezbedi jasne i merljive korake za stvaranje bezbednosnog okruženja i unapređenje tolerancije prema LGBTI osobama, uz obezbeđivanje delotvorne prevencije radi sprečavanja akata nasilja i netolerancije prema LGBTI osobama, uključujući i zločine iz mržnje i govor mržnje, kao i preduzimanje mera za sprečavanje širenja, promovisanje i podsticanje mržnje i netrpeljivosti na javnim skupovima, putem medija i interneta, grafitima ili na druge načine.

- 13.** Nova Strategija treba da predvidi jasne i merljive korake za suzbijanje akata nasilja, netolerancije i pretnje prema osetljivim društvenim grupama sprovođenjem efikasnih istraga i preduzimanjem mera krivično-pravne i drugih oblika zaštite i vođenja evidencije.
- 14.** Nova Strategija trebalo bi da eksplicitno prepozna mlade LGBTI osobe i LGBTI osobe iz drugih marginalizovanih društvenih grupa kao posebno osetljive podgrupe i predvidi odgovarajuće mere za njihovu zaštitu unutar primarne porodice, u oblasti zdravstva, obrazovanja, zapošljavanja, sporta, socijalne zaštite i psihosocijalne podrške, kao i kroz sprovođenje kontinuiranih mera od strane nadležnih državnih organa koji se bave mladima i posebno marginalizovanim društvenim grupama u kojima će se poboljšati njihov položaj u društvu.
- 15.** Nova Strategija i prateći akcioni plan treba da obezbede mere za preduzimanje konkretnih koraka za smanjivanje društvene distance, stereotipa i predrasuda prema LGBTI osobama, uz povećavanje antidiskriminacione kulture i ravnopravnosti u društvu, kroz edukacije, javne kampanje, obrazovanje na svim nivoima, kulturnim aktivnostima, informativnim aktivnostima, kao i ciljanim obukama za predstavnike svih sektora, uključujući i aktivno učešće medija.
- 16.** Akcioni plan koji prati Strategiju prevencije i zaštite od diskriminacije mora sadržati što konkretnije mere koje je potrebno preduzeti sa rokovima za njihovo realizovanje koji su realni u odnosu na trenutnu političku i društvenu situaciju.
- 17.** Indikatori ispunjenosti mera u Akcionom planu treba da budu što precizniji i za koju god je aktivnost to moguće u zavisnosti od prirode same aktivnosti - kvantitativno određeni.
- 18.** Intenzivno raditi na podizanju svesti svih zaposlenih u javnom sektoru da su Strategija prevencije i zaštite od diskriminacije kao i prateći Akcioni plan, iako predstavljaju tzv. meko pravo, obavezujući dokumenti koje je neophodno implementirati u potpunosti u pravni sistem Srbije i realizovati u praksi.



Recommendations of the civil sector for the development of a new Strategy for Prevention and Protection against Discrimination and the accompanying Action Plan



Title:

Preporuke civilnog sektora za izradu nove Strategije prevencije i zaštite od diskriminacije i prateći Akcioni plan

Publisher:

Labris – Lesbian Human Rights Organization

Authors:

Vuk Raičević and Milena Vasić

Translation:

Milena Beran

Design and outline:

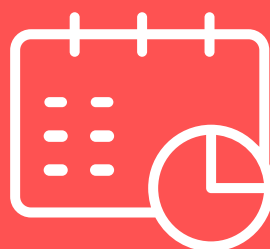
Ivana Radmanovac



Belgrade
October 2020

Introduction - what is the strategy, when and how it was adopted, the deadlines provided by the strategy and its significance

01



The process of extensive social, political and economic reforms has been carried out in the Republic of Serbia for more than a decade, which implies the adoption of numerous material and procedural laws that regulate the protection of human rights. With the adoption of the Law on Prohibition of Discrimination in 2009, as the umbrella law regulating the area of protection against discrimination, the process of harmonization of this field with the *acquis communautaire* of the Council of Europe and the European Union began. The status of a membership candidate for the European Union, which Serbia received in March 2012, requires further harmonization of national legislation with the standards and regulations of the European Union, as well as their full implementation. This also refers to the area of prevention and prohibition of discrimination, in which numerous and significant reforms were carried out in the previous period, which should be continued in the following period as well.

The Strategy for Prevention and Protection against Discrimination for the period from 2013 to 2018 (hereinafter: the Strategy) is the first such strategy adopted as a harmonized system of measures, conditions and public policy instruments that the Republic of Serbia should have implemented in order to prevent or reduce all forms and special cases of discrimination, and especially towards certain persons or groups of persons with regard to their personal characteristics.

The Strategy refers to the prevention and prohibition of all forms, types and special cases of discrimination. The strategy covers all persons and groups of persons with regard to their personal characteristics, especially national minorities and vulnerable social groups that are most often exposed to discrimination, including gays, lesbians, bisexuals and trans people (hereinafter: LGBT persons). The strategy did not include the position of intersex persons (which are not yet recognized in the Law on Prohibition of Discrimination or in any other law). Gender non-binary individuals were also not recognized.

The Strategy was accompanied by an appropriate Action Plan, adopted for the period 2014-2018. It is noticeable that the Action Plan did not include 2013, and the reason for that lies in the fact that it was adopted with a significant delay in relation to the date of adoption of the Strategy itself. Namely, the Government of the Republic of Serbia (hereinafter: the

Government) adopted the Strategy at the session held on June 27, 2013, while the accompanying Action Plan was adopted by the Conclusion of the Government only after more than fifteen months - October 8, 2014.

It should be immediately noted that the importance and necessity of adopting the Strategy and the accompanying Action Plan were also discussed in the European Commission's Progress Report on the Republic of Serbia for 2010, as well as the European Commission's opinion on Serbia's application for the EU membership in 2011. According to the European Commission, Chapter 23 - Justice and Fundamental Rights and Chapter 24 - Justice, Freedom and Security are particularly difficult to comply with European Union standards, so they will gain special significance in the negotiations, and will be opened at the beginning and closed at the end. As negotiations usually last more than five years, this will enable candidates for membership in admission to apply European standards as much as possible. The Republic of Serbia started accession negotiations with the European Union in January 2014, and opened Chapters 23 and 24 on July 16, 2016. Their harmonization will be discussed later.

The European Commission also stated that Roma, women, persons with disabilities and LGBT persons are exposed to discrimination in the Republic of Serbia, and it was assessed that such practice is prohibited by the Constitution and laws of the Republic of Serbia, but that better control mechanisms are needed.

The text of the Strategy states that it is crucial to strengthen and improve control mechanisms in the five-year period for which it was adopted, to adopt adequate laws and bylaws, and for the Republic of Serbia to meet and realistically implement standards to eliminate or significantly reduce discrimination and discriminatory practices, especially with regard to the mentioned vulnerable social groups.

The goal of the Strategy is to respect the constitutional principle of non-discrimination against a person, ie a group of persons with regard to their personal characteristics, and especially vulnerable social groups (national minorities, women, LGBT persons, persons with disabilities, the elderly, children, refugees, internally displaced persons and other vulnerable migrant groups, members of different religions and persons with regard to their health status).

The specific objectives of the Strategy in relation to national minorities and other vulnerable groups are set out in Part IV of the Strategy. The strategy states in the analysis of regulations, the report of the Commissioner for the Protection of Equality, the report of the Ombudsperson, the report of the European Commission, civil society organizations fighting for the promotion and protection of human rights, media, etc. that the most exposed persons and groups to the discrimination are the following: (1) national minorities; (2) women; (3) LGBT persons; (4) persons with disabilities; (5) the elderly; (6) children; (7) refugees, internally displaced persons and other vulnerable migrant groups; (8) people of faith and (9) persons whose health condition may be grounds for discrimination.

Since LGBT persons are explicitly recognized as persons exposed to discrimination and discriminatory treatment, a special part within Part IV is dedicated to them. The strategy in this part refers to various international and domestic regulations governing the position of LGBT people. The issue of preventing discrimination against persons on the basis of their sexual orientation and gender identity was described as a "sensitive topic in the Serbian public". The Strategy states that various forms of discrimination, violence and threats against LGBT people are still present today. Publicly and privately expressed homophobia and hate speech, as well as open forms of violence motivated by intolerance towards non-heterosexual affiliation, are the most common forms of discrimination and human rights violations against LGBT people. Security, especially in relation to the exercise of the right to peaceful assembly, has been identified as a top priority for the LGBT people.

As a comprehensive strategic document, the Strategy was undoubtedly of great importance in terms of improving the position of LGBT people in Serbian society and should, through the accompanying Action Plan, set the framework for the adoption of laws and regulations to improve their legal status and implement public policy measures to promote their equality.

International legal framework - recommendations and strategic documents

02



The report of the European Commission on Serbia for 2019, when it comes to the rights of LGBTI people, states that the two pride parades in June and September 2018 took place without any incidents, and were attended by the Prime Minister of Serbia and several senior officials, with noticeably less police presence compared to previous years. The first community center of the LGBTI community in Serbia was opened in Novi Sad in April 2018, primarily intended for LGBTI youth and their families. It also states that some progress has been made in education, as six of the eight textbooks with discriminatory content have been withdrawn. The report states that the amendments to the Law on Registry Books now enable the entry of data on gender reassignment in the registry books. However, it is stated that the overall situation in Serbia remains largely the same as in previous years, with little implementation of the measures listed in the Strategy for Prevention and Protection against Discrimination. Enforcement of hate crime laws, including the basis of sexual orientation, remains inadequate, and although centralized official data on hate crimes are still lacking, reports from civil society organizations have reported a slight increase in violence and attacks on LGBTI people, including their families. The report also states that in November 2018, six years after the introduction of the aggravating circumstance for hate crimes in the Criminal Code, the first verdict on hate crimes in cases of domestic violence was passed, motivated by the fact that the victim was an LGBTI person. The report states that transgender people are particularly vulnerable to violence, abuse and discrimination, and that intersex people remain invisible both socially and legally. The European Commission notes that Serbia must increase measures to protect the rights of persons facing discrimination, including LGBTI people, actively investigate and convict hate crimes and adopt a new Strategy to combat discrimination. Human rights defenders who work with LGBTI people often face hate speech, threats and violence. These abuses should be immediately and properly investigated and punished. Finally, access to health services needs to improve for the LGBTI people.

The adoption of a new Strategy for Prevention and Protection against Discrimination occupies an important place in the revised Action Plan for Chapter 23 in the accession negotiations with the EU. This strategic document is extremely important for the harmonization of Serbian regulations with EU regulations in the field of justice and fundamental rights, and with

regard to the principles of anti-discrimination and the position of vulnerable groups, it states the following::

” In the coming period, the Republic of Serbia plans to achieve full harmonization of the Law on Prohibition of Discrimination with the European acquis. The planned adoption of the new Strategy for Prevention and Protection against Discrimination and the Action Plan and its consistent implementation and active monitoring will improve the position of the most vulnerable social groups. The Commissioner for the Protection of Equality, as a central national body specialized in combating all forms and forms of discrimination and its prevention, with their dedicated work has led to a significant increase in awareness of discrimination and further strengthening of its capacities in the future is necessary to further improve protection and prevention of discrimination. It is also planned to strengthen the capacity of the Office for Human and Minority Rights. Positive progress made in improving the position of the LGBTI community will continue through the implementation of the Action Plan for the implementation of the Strategy for Prevention and Protection against Discrimination and through the continuous consistent implementation of the Law on Prohibition of Discrimination. With the continuation of the implementation of an efficient model of community policing and continuous cooperation with the representatives of the LGBTI community, work will continue on improving the security situation of all members of the LGBTI community. In the coming period, it is planned to continue the positive practice of raising awareness about the inadmissibility of all forms of discrimination and ways to prevent it, which will be achieved through a series of educational events, training of citizens and civil servants and printing and distribution of manuals for recognizing and responding to discrimination.

”

Among numerous measures in the field of anti-discrimination, the adoption of the new Strategy, as well as the accompanying Action Plan, is envisaged. The problem is the fact that the deadline for this activity, as well as the activity of adopting appropriate amendments to the Law on

Prohibition of Discrimination, is planned for the fourth quarter of 2020. At the time of writing this analysis (August 2020), Serbia has not yet formed the Government after the regular parliamentary elections, nor has it started working on these documents, so there is a justified fear that these deadlines will not be met. The delay in the adoption of these documents is less problematic than the possibility to, after the formation of the Government, start drafting these important strategic documents as a matter of urgency, in order to meet the deadlines from the Action Plan for Chapter 23. The fact that deadlines in the Action Plan for Chapter 23 are set unrealistically in relation to the time required for the development of the Strategy and Action Plan, as well as the importance of these documents, tells us that Serbia has not seriously approached the problem of discrimination and the needs of minority groups.

It is important to mention here the Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe to the member states CM/Rec(2010)5 from 31 March 2010¹, which recommended to the member states:

1. to examine existing legislative and other measures, to keep them under constant review and to collect and analyze relevant data in order to monitor and eliminate any direct or indirect discrimination based on sexual orientation or gender identity;
2. to ensure that legal and other measures are adopted and effectively implemented in the fight against discrimination based on sexual orientation or gender identity in order to ensure respect and promote tolerance of the human rights of lesbian, gay and bisexual and transgender persons;
3. to ensure that victims of discrimination are aware of and have access to effective remedies before national authorities, and that measures to combat discrimination include, where appropriate, sanctions for violations of rights and adequate compensation for victims of discrimination;
4. to be guided in their legislation, policies and practices by the principles and measures contained in the appendix to this recommendation;

5. to ensure by appropriate means and action that this Recommendation, including its Annex, is translated and distributed as widely as possible;

A special appendix to this recommendation refers to the exercise of individual rights, primarily protection from hate crimes and other hate-motivated incidents, hate speech, freedom of association, freedom of expression and peaceful assembly, the right to respect for private and family life, employment and education, health protection, housing, sports, the right to seek asylum, national human rights institutions, as well as multiple discrimination.

Also, we should point out the most recent relevant recommendations of the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), addressed to the Republic of Serbia:

1. ECRI recommends that the authorities create a safe environment for LGBT people, continue and expand the training of public officials on LGBT issues and introduce LGBT issues into compulsory school curricula, and that the authorities and senior government officials become role models in improving attitudes towards LGBT people;
2. ECRI recommends that the authorities, as part of their anti-discrimination strategies, implement measures to introduce registered partnerships for same-sex couples and to regulate the change of name and gender of transgender persons within the planned deadlines;
3. ECRI recommends that the police and prosecutors make sure that investigations are launched into all cases of racist, homophobic and transphobic violence, especially when there is evidence to suggest that Article 54a of the Criminal Code on aggravating circumstances may apply. Prosecutors in indictments should explicitly refer to Article 54a of the CC;
4. ECRI recommends that the Serbian authorities establish and maintain a system for recording and monitoring racist, homophobic and transphobic incidents and the extent to which these incidents

are brought before prosecutors and ultimately qualified as racist, homophobic and transphobic acts. Police and prosecutors must immediately and thoroughly investigate all reported cases of hate speech and seek to ensure that effective and dissuasive penalties are imposed;

5. ECRI recommends that the National Assembly and the Government of the Republic of Serbia adopt codes of conduct prohibiting the use of hate speech, providing for the suspension of mandates and other sanctions for breaches of their provisions, and establishing effective reporting channels.

In addition, the recommendations sent to the Republic of Serbia by the competent UN human rights bodies regarding the protection of the rights of LGBTI persons must be taken into account, including:

A) Recommendations sent to the Republic of Serbia within the Third Cycle of the Universal Periodic Review of the Situation of Human Rights (UPR), which are supported by the Republic of Serbia:

1. Strengthen efforts to eliminate discrimination based on sexual orientation and gender identity (Universal Periodic Review - Third Cycle, 2018, recommendation 114.29 (Czech Republic))
2. Strengthen measures to combat all forms of social stigmatization, discrimination and violence against persons based on their sexual orientation, gender identity and HIV status (Universal Periodic Review - Third Cycle, 2018, recommendation 114.32 (Portugal))
3. Take concrete steps to protect lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex people and their freedom of assembly and expression, as well as to eradicate all forms of discrimination and violence based on sexual orientation and gender identity (Universal Periodic Review - Third Cycle, 2018, recommendation 114.33 (New Zealand))
4. Improve measures aimed at eradicating all forms of social stigma, discrimination and violence based on sexual orientation, gender

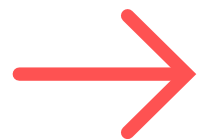
identity and HIV status (Universal Periodic Review - Third Cycle, 2018, recommendation 114.34 (Honduras))

5. Strengthen the protection of lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex people from discrimination and adopt legislation that includes protection against discrimination based on intersex status (Universal Periodic Review - Third Cycle, 2018, recommendation 114.35 (Australia))
6. Strengthen measures to eradicate all forms of social stigmatization, discrimination and violence against persons based on their sexual orientation and gender identity (Universal Periodic Review - Third Cycle, 2018, recommendation 114.36 (Iceland))

B) Recommendation sent by the UN Human Rights Committee as part of the Concluding Observations on the Third Periodic Report of the Republic of Serbia on the Implementation of the UN Covenant on Civil and Political Rights:

1. A State Party shall:
 - 1.a. strengthen its measures to combat all forms of social stigma, discrimination and violence against persons based on their sexual orientation and gender identity or HIV status.

All these documents must be taken into account when writing a new strategy for prevention and protection against discrimination, since they oblige Serbia, both as a candidate for EU membership and as a member of the Council of Europe and the United Nations.



Assessment of the fulfillment of the previous Strategy

03



When it comes to the rights of LGBT people, the Strategy envisaged the following measures:

- 1.** Harmonize the existing legal framework with the standards of prevention of discrimination against LGBT persons contained in the Treaties and Directives of the European Union and other international documents;
- 2.** Ensure full realization of the right to peaceful assembly in open and closed space by LGBT persons, by providing mechanisms for protection of participants in such gatherings and act preventively in the direction of identifying potential security threats and their elimination;
- 3.** In creating future and amending existing laws that contain anti-discrimination provisions, it should be established that sexual orientation and gender identity must be “recognized” as one of the personal characteristics;
- 4.** Improve the position of transgender people through amendments to a number of laws (Law on Registry Books, Family Law, Law on Pension and Disability Insurance, Law on Fundamentals of the Education System, Labor Law, etc.), and prescribe effective procedures regarding with the change of name and sex of transgender persons or regulate them by a special law, or regulate all issues of legal status of transgender people (including transgender persons) by a special law (respecting the principle of legal continuity and identity, rights and duties of transgender persons and relevance of newly acquired sex);
- 5.** Carry on the continuous monitoring of the content of textbooks and other supplementary teaching materials for primary and secondary schools and universities, in order to eliminate possible discriminatory content related to sexual orientation and gender identity;
- 6.** Combat discriminatory practices against LGBT people in all areas, especially by analyzing specific cases of discrimination against LGBT people faced by the Commissioner for Protection of Equality,

the Protector of Citizens and the Provincial Ombudsman, in order to eliminate the causes and consequences of their occurrence;

- 7.** Provide training and systematic education of civil servants and employees in the public sector for the application of anti-discrimination regulations on sexual orientation and gender identity and for additional sensitization in working with LGBT people (in education, health, police and other areas);
- 8.** Consider possible changes in the field of family and inheritance law, which would recognize same-sex partners the right to a registered partnership / civil society and regulate the right to legal inheritance;
- 9.** Provide temporary care for LGBT persons who have been rejected by their families and the environment due to environmental condemnation due to their personal characteristics;
- 10.** Prevent the spread, promotion and incitement of hatred and other intolerance towards LGBT people, whether committed at public gatherings, through the media and the Internet, through hate graffiti and in other ways;
- 11.** Affirm the culture of tolerance among a wide circle of citizens towards LGBT people and improve the dialogue between civil society and state bodies in the direction of improving the position of LGBT people and achieving equality in accordance with the standards established by the existing legal framework;
- 12.** Encourage and affirm LGBT culture and other activities that strengthen the LGBT community, its positive visibility and social inclusion.

The Strategy also envisages specific goals related to the rights of LGBT people:

1. Freedom of peaceful assembly, freedom of expression, and political and social participation of LGBT people

Enabling public events to be held in accordance with positive regulations, while ensuring the safety of participants before, during and after the event. Take preventive and protective measures to ensure the safety of participants in peaceful public gatherings in favor of the human rights of lesbian, gay, bisexual and transgender persons from any attempt to unlawfully interfere with or prevent the effective enjoyment of their right to freedom of expression and peaceful assembly. Preventive action to prevent any attempt to threaten, attack or stop the organization of such public gatherings. Education on the rights of LGBT people. Providing non-discriminatory conditions for the political participation of LGBT people in political parties, representative bodies, security institutions, independent human rights institutions as well as local governments.

2. Private and family life

Consideration of amendments to the existing legal framework in the field of family and inheritance law, which would legally regulate partnerships between LGBT people, and which would recognize same-sex partners the right to a registered partnership / civil society and, accordingly, provide the right to legal inheritance, as well as other mutual rights and duties. Regulating the process of gender adjustment in a way that enables and provides the easiest and most accessible necessary medical treatment and legal recognition of the acquired gender. Protection of data on sexual orientation and gender identity as particularly sensitive personal data.

3. Work and employment

Non-discriminatory employment and work with the state employer and in the private sector. Effective protection against discrimination based on

sexual orientation or gender identity in employment and occupation in the public and private sectors. Use of non-discriminatory language and behavior towards persons of actual or presumed non-heterosexual orientation as well as transgender persons. Confidentiality and protection of data on gender identity and sexual orientation at work and during employment. Provide education directly in work environments that would help employers understand the need and ways to protect the LGBT population.

4. Education

Ensure that the right to education can be effectively enjoyed without discrimination on the grounds of sexual orientation, presumed sexual orientation or gender identity. In particular, ensure the protection of the right of children and young people to education in a safe environment, free from violence, harassment, social exclusion or other forms of discriminatory or degrading treatment based on sexual orientation or gender identity. Through the education system, raise the awareness of young people that all people are equal and that LGBT people are also included in the circle of equal people. It is necessary to promote mutual tolerance and respect regardless of sexual orientation, presumed sexual orientation or gender identity. Provide objective information regarding sexual orientation and gender identity in school curricula and textbooks. Support and assistance in teaching LGBT students, as well as protection of teaching staff from discrimination, harassment, dismissal, due to actual or presumed sexual orientation and gender identity.

5. Health and health care

Raising the level of information and awareness of people, institutions, youth, media, etc. that homosexuality is not a contagious disease but a minority variety of human sexuality, and that there is no danger of spreading homosexuality by talking about it publicly and without prejudice. It is necessary to act actively in relation to discriminatory and illegal practices to treat homosexuality and transgenderism as a health problem. Prevent the occurrence of discriminatory practices that may lead to discrimination in the field of health care due to sexual orientation or gender identity.

Provide transgender people with effective access to gender adjustment services, including psychological, endocrinological and surgical expertise.

6. Social protection

Accredit training programs for staff engaged in the field of social protection in order to increase the quality of services provided to LGBT people. Standardize social service, which will be in line with the needs of the LGBT population and their family members, especially to prevent their homelessness. Take special measures in the field of social welfare regarding LGBT youth, their protection from domestic violence.

7. Sport, housing and multiple discrimination

Legal provisions are needed against discrimination and the removal of LGBT athletes from sports at all levels, because the existing legal provisions do not adequately protect athletes from discrimination. Ensure that all sports activities and facilities are accessible without discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity, and that stadiums and other sports arenas cease to be places of mass “permitted” outbursts of homophobia and transphobia as forms of hate speech. To enable non-discriminatory use of apartments by LGBT persons as well as the possibility of non-discriminatory legal succession of property rights regardless of sexual orientation and gender identity. Prevent discrimination against LGBT people on multiple grounds.

Fulfillment assessment

When it comes to assessing the fulfillment of the Strategy in relation to LGBT people, it must be unequivocally criticized that a very small part of the envisaged measures and goals have been met. Unfortunately, the state has not taken the necessary steps in order to implement the Strategy that it has adopted and whose implementation it has committed to. Given such a negative result, special attention must be paid to the implementation of the next Strategy, especially when it comes to the adoption of

laws and bylaws that are crucial for LGBT people and without which their equal relationship in society is unthinkable. The Strategy already foresaw such measures, and it is therefore necessary that the new Strategy for Prevention and Protection against Discrimination and its accompanying Action Plan treat the fulfillment of what was already prescribed by the Strategy as urgent and in accordance with such priorities set timelines for their final fulfillment.

When it comes to the measures and goals of the Strategy that can be considered fulfilled or partially fulfilled, the main elements are the following:

- There has been an improvement in the field of criminal law regulations because the Criminal Code has been amended, so sexual orientation and gender identity have been added as the basis for the crime of equality violations. The Judicial Academy, in cooperation with the Office for Human and Minority Rights and the OSCE, organized a total of 6 seminars on the topic: “Hate Crime”. Guidelines for criminal prosecution for hate crimes have been developed.
- Professional training was provided for judges, prosecutors and other judicial staff on non-discrimination, international standards, the practice of international supranational human rights mechanisms and the communication of judicial officials and staff with members of vulnerable social groups.
- Anti-discrimination training has been organized for the police, and efforts to improve communication with the LGBTI community are ongoing. However, the situation remains difficult.
- The Law on the Fundamentals of Education also raises gender identity and sexual orientation as a possible basis for discrimination, and two bylaws dealing with the recognition and action against discrimination in the education system also recognize these grounds for discrimination. The Rulebook on detailed criteria for recognizing forms of discrimination by an employee, child, student or third party in an educational institution, as well as the Rulebook on the institution’s actions in case of suspicion or established discriminatory behavior and insult to reputation, part or dignity of a person were adopted. It is important to note that

the latter bylaw cites “calling for violence against members of the LGBTI population through social networks (homophobia) as one of the most severe forms of discrimination.”

- The measure relating to freedom of assembly can be considered partially fulfilled. The European Commission’s progress report on Serbia in 2018 regarding the right to peaceful assembly states:

“Freedom of assembly and association is guaranteed by the Constitution and is generally respected. The legislation is also generally in line with European standards, but has yet to be aligned with the ODIHR Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly. Bylaws necessary for the full implementation of the law on freedom of assembly have not been adopted. Cases of excessive use of force by law enforcement agencies have been reported. Violent counter-gatherings are often not prosecuted, and penalties are often disproportionate or perpetrators are not punished at all.”

As already stated, there are far more measures and goals that have not been met, including the following:

- The domestic legal framework is not harmonized with the standards for preventing discrimination against LGBT people. The revised Action Plan for Chapter 23 contains the activity of amending the Law on Prohibition of Discrimination, which was envisaged in the previous action plan and which has not been completed. Despite the attempt of the Ministry of Labor, Employment, Veterans and Social Affairs to amend this law, the drafted text of the law did not meet the set standards and after a public hearing in which all interested parties were invited to submit their proposals and suggestions on the draft amendments, which lasted until September 23, 2019. It is unknown at what stage of the legislative process this draft is, since the Ministry of Labor, Employment, Veterans and Social Affairs never published a report from the public hearing.
- The Law on Amendments to the Law on Registry Books, among other things, regulates the possibility of entering data on natio-

nal affiliation, as well as data on gender reassignment in the birth register. The data on the change of sex is entered in the registry book on the basis of the decision of the competent body, which is passed on the basis of the prescribed certificate of the competent health institution. The bylaw on the manner of issuance and the form of the certificate was passed at the beginning of 2019 and is very important for the application of the law itself. However, this legal solution still deviates from international human rights standards when it comes to the process of legal recognition of gender in trans people, since trans people are still required as mandatory hormone therapy and psychiatric evaluation, which is not in line with accepted standards of self-determination.

- Not only has no model of the Law on Same-Sex Communities been drafted, but no action has been initiated by the authorities that would have raised the awareness of the general public about the need to regulate this issue. The drafting of bylaws to prevent discriminatory practices related to marriage and family has also not even begun. The same is the case regarding the implementation and analysis and amendments to the Family Law in order to prevent discrimination of certain vulnerable social groups, in terms of recognizing same-sex extramarital unions (ie the right to registered partnership - civil union) through amendments to the Family Law.
- The drafting of the working text (model) of the Law on Amendments to the Law on Inheritance has not started, in terms of equalizing marital and extramarital union, ie recognizing the right to same-sex partners to inherit in the first hereditary line.
- Drafting of the Law on Amendments to the Law on Social Protection has not started in the part that refers to special measures in relation to certain vulnerable social groups, in order to achieve more effective protection of LGBT people, ie expanding the grounds of discrimination in providing social protection and gender identity.
- The adopted amendments to the Labor Law in 2014 and 2017 did not explicitly include gender identity as a personal characteristic

in connection with the prohibition of discrimination, and the derogative term “sexual determination”, which is contained in Art. 18 of this law, which regulates the prohibition of discrimination.

- In the field of sports, the legal framework prohibiting discrimination is recognized in the new Law on Sports, adopted in February 2016, but the prohibition of discrimination does not explicitly cover discrimination based on sexual orientation and gender identity.
- In the field of health, the abolition of certain discriminatory practices and the development of mandatory instructions regarding the donation of blood to LGBT people has also not been implemented.
- Professional training of civil servants regarding the application of anti-discrimination regulations in relation to vulnerable social groups, including LGBT people, has not been provided.
- When it comes to taking concrete measures to improve the position of vulnerable social groups to prevent and prevent discrimination and ensure the principle of equality and a special measure in relation to LGBT people - the organization of support groups for LGBT people who ended up on the streets at municipal centers for social work and support groups for parents of LGBT children and youth. Two training programs for working with LGBT people have been accredited, which are intended for professionals employed in the social protection system. These are: 1. Guidelines for working with sexual minorities in the social protection system (Association DUGA) and 2. Advanced training for working with sexual and gender minorities in the social protection system (Association DUGA).
- When it comes to acquainting a wide range of citizens with the cultural specifics of certain vulnerable social groups in order to include them and strengthen the degree of tolerance towards them in public through the implementation of support programs, ie affirmation and making culture available to the LGBT community and through cultural support projects, it is necessary to invest significantly more funds in order for this measure to be implemented in a comprehensive manner.

Reports of independent institutions in Serbia – the Commissioner for the Protection of Equality and the Protector of Citizens

In the report for 2019, the Protector of Citizens states that LGBT people are still victims of discrimination, stereotypes and prejudices. The criticism of the Protector of Citizens refers to the disorder of same-sex communities and the consequences of adjusting (changing) gender and gender identity. The report also states: “Despite the opinion of the Protector of Citizens, the Law on Textbooks does not include a provision that explicitly prohibits discrimination based on sexual orientation and gender identity or explicitly prohibits content that encourages the creation of prejudices and stereotypes.”

Regardless the recommendations of the Protector of Citizens, in the Action Plan for the period 2018-2019 for the implementation of the Development Strategy of the Ministry of Interior for the period 2018-2021, no specific measures dedicated to improving the position of LGBTI people and other vulnerable social groups have yet been prescribed, although LGBTI people are often exposed to threats, violence, hate speech and hate crimes. Also, the amendments to the Law on Police do not prohibit discrimination on the basis of sexual orientation.

Despite the repeated recommendations of the Protector of Citizens, the Law on Free Legal Aid did not introduce LGBTI people who face serious violations of rights in various spheres of life as categories of beneficiaries in a vulnerable position. The report also points out the fact that the Law on Prohibition of Discrimination and other relevant laws in this area do not explicitly state intersex persons as potential victims and highlights measures taken against the Ministry of Health and the RHIF due to lack of ampoules to maintain hormonal status of trans persons.

The report of the institution of the Commissioner for the Protection of Equality for 2019 points out that the largest number of complaints to this institution is in the field of labor and employment. Regarding the LGBT+ population as a particularly vulnerable group, this report states:

” In the Republic of Serbia, discrimination against persons of different sexual orientation is still present. Surveys and reports of state institutions and civil society organizations point to the conclusions that homophobia and transphobia have deep roots in society, as indicated by the findings of public opinion polls on discrimination conducted periodically by the Commissioner. In the public opinion poll conducted in 2019, the free association of citizens is that members of the LGBT population are the third most vulnerable group in society (after Roma and women). Such an attitude was taken by 33% of the surveyed citizens. When asked directly which group of citizens they see as the most vulnerable, respondents most often answered that they are Roma (17%) and members of the LGBT population (13%). Also, the social distance of citizens towards LGBT people is very pronounced. This group of citizens is the second group according to which the greatest social distance is expressed (2.57), with 17% of respondents not wanting members of the LGBT population in their country, 23% of them would not want LGBT people for neighbors or co-workers (22%), and even half of the respondents do not want an LGBT person to educate their children. When comparing the results with those from 2016, it can be noticed that there have been changes in the social distance towards certain groups. Thus, for example, in 2016, the greatest distance existed towards the LGBT population, while now the greatest distance is towards migrants. The social distance towards members of the LGBT population has decreased from 2.7 to 2.57.”

Although there is a slight reduction in social distance, as well as a reduction in the number of complaints filed with the institution of the Commissioner for the Protection of Equality, essentially no action has been taken to prevent the spread of hate speech against the LGBT+ population in the form of affirmative action.

Institutional shortcomings in the legal order of Serbia

04



In Serbia, for many years, there has been a practice of passing laws in an urgent procedure with reference to Article 167 of the Rules of Procedure of the National Assembly of the Republic of Serbia, which in paragraph two prescribes:

” *An emergency procedure may be enacted to regulate issues and relations arising from unforeseeable circumstances, and failure to enact an emergency procedure could cause harmful consequences for human life and health, national security and the work of bodies and organizations, as well as for the purpose of fulfilling international obligations and harmonizing regulations with the regulations of the European Union.* ”

Thus, under the pretext of fulfilling international obligations and harmonizing regulations with the EU law, we actually have the process of passing laws without conducting an adequate public debate in extremely short deadlines in which the National Assembly and relevant ministries do not hear civil society proposals or suggestions and these deadlines are so short, it is not even possible to analyze the proposed regulation and submit comments and suggestions. Since there are deadlines prescribed by the Action Plan for Chapter 23 which ask for the adoption of a new Strategy for Prevention and Protection against Discrimination as well as Amendments to the Law on Prohibition of Discrimination in the fourth quarter of 2020, there is a justified fear that both the Strategy and the Law will be adopted in an urgent procedure in order to meet the proclaimed deadlines within the fulfillment of obligations in the negotiations on Serbia's accession to the European Union. This would be extremely unfavorable for all minority groups that need to be protected by anti-discrimination regulations and which have pointed out shortcomings in the legislation for years. Therefore, it is extremely important to develop a new Strategy and legislative framework systematically, leaving adequate deadlines for all stakeholders to participate in the public debate.

Recommendations

05



Having in mind everything stated in this analysis, we suggest that when creating a new Strategy for Prevention and Protection against Discrimination and the accompanying Action Plan, the following recommendations be taken into consideration:

- 1.** Since the Strategy expired by the end of 2018, it is first necessary to immediately adopt a new comprehensive Strategy for Prevention and Protection against Discrimination through the formation of a Working Group for the development of a National Strategy for Prevention and Protection against Discrimination and an accompanying Action Plan. The working group for drafting the text of the National Strategy for Prevention and Protection against Discrimination and the accompanying Action Plan should consist of representatives of the Ministry of Labor, Employment, Veterans and Social Affairs, Ministry of Justice, Ministry of State Administration and Local Self-Government, Protector of Citizens, Equality Commissioner, professors of constitutional law, administrative law, international law, family law and representatives of civil society organizations that have expertise in the field of protection and promotion of marginalized groups covered by the National Strategy for Prevention and Protection against Discrimination, including the rights of LGBTI people.
- 2.** The new Strategy and accompanying action plan, in addition to gays, lesbians, bisexuals and trans people, should include intersex and non-binary people, ie personal characteristics, gender expression and sex characteristics.
- 3.** All unrealized goals and unimplemented measures from the Strategy and the accompanying Action Plan should be prioritized in such a way that their implementation within the new Strategy is marked as urgent and implemented no later than one year from the adoption of the new Strategy and accompanying Action Plan.
- 4.** The creation of the Draft of the National Strategy for Prevention and Protection against Discrimination and the accompanying Action Plan should be carried out in such a way that it contains all concrete measures against stigmatization, discrimination and vi-

olence against persons based on their sexual orientation, gender identity, gender expression and sex characteristics, including deadlines and appropriate activities related to the urgent adoption of the Law on Registered Same-Sex Partnerships and the Law on Gender Identity.

5. The Draft of the National Strategy for Prevention and Protection against Discrimination and the accompanying Action Plan prepared by the established Working Group should be adopted in a transparent manner and in cooperation with LGBTI civil society organizations, after a public hearing in which all stakeholders were given adequate deadlines to send their comments and suggestions.
6. The new Strategy should explicitly provide that the Law on Registered Same-Sex Partnerships and the Law on Gender Identity and all other legal changes that significantly affect the position of LGBTI people will be adopted in a transparent and inclusive manner that allows comments on draft laws and bylaws by all stakeholders, including representatives of civil society organizations with expertise in the field of protection and promotion of LGBTI rights, with a transparent explanation of all comments submitted by all stakeholders, including comments that are not adopted.
7. The new Strategy should incorporate the recommendations regarding the protection of the rights of LGBTI persons made by the United Nations Human Rights Council as part of the Third Cycle of the Universal Periodic State of Human Rights (UPR), as well as the recommendations made by the relevant UN Committees on the implementation of the UN Conventions of which the Republic of Serbia is a member.
8. The new Strategy should pay particular attention to the recommendations made by the various bodies of the Council of Europe, including the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), and to be guided by the Recommendations of the Council of Ministers to Member States CM/Rec (2010)5 on measures to combating discrimination based on sexual orientation or gender identity.

9. The new Strategy should ensure continuous capacity building of judges, prosecutors, civil servants and lawyers in relation to the adequate application of anti-discrimination and protection regulations regarding violence against persons based on their sexual orientation, gender identity, gender expression and sex characteristics, through a systematic and measurable work of the Judicial Academy, the National Academy of Public Administration and the Serbian Bar Association and the active participation of representatives of civil society organizations that have expertise in the field of protection and promotion of LGBTI rights.
10. The new Strategy should envisage the development of a Code of Conduct of the National Assembly of the Republic of Serbia and assemblies of local self-government units, which contain measures for deputies/councilors regulating the prohibition of discrimination based on sexual orientation, gender identity, gender expression and sex characteristics, which will contain sanctions for violating these measures and shall establish competent bodies for supervision and implementation of those measures. The working group for drafting the text of the Code of Conduct of the National Assembly of the Republic of Serbia and the assemblies of local self-government units should consist of representatives of the Ministry of Labor, Employment, Veterans and Social Affairs, the Ministry of Justice, the Ministry of State Administration and Local Self-Government, the Protector of Citizens, professors of constitutional law, administrative law and international law, as well as representatives of civil society organizations that have expertise in the field of protection and promotion of the rights of LGBTI people. The new Strategy should explicitly state that the Draft Codes should be adopted after public hearings.
11. The new Strategy should envisage a continuous capacity building of police officers, prosecutors and the judiciary related to training on international standards for the exercise of the right to freedom of assembly and the rights of LGBTI persons.

- 12.** The new Strategy should provide clear and measurable steps to create a secure environment and promote tolerance of LGBTI people, while providing effective prevention to intercept acts of violence and intolerance against LGBTI people, including hate crimes and hate speech, as well as measures to prevent the spreading, promoting and inciting hatred and intolerance at public gatherings, through the media, the Internet, graffiti or otherwise.
- 13.** The new Strategy should envisage clear and measurable steps to combat acts of violence, intolerance and threats against vulnerable social groups by conducting effective investigations and taking measures of criminal law and other forms of protection and record keeping.
- 14.** The new Strategy should explicitly recognize LGBTI youth and LGBTI people from other marginalized social groups as particularly vulnerable sub-groups and provide appropriate measures for their protection within the primary family, in the fields of health, education, employment, sports, social protection and psycho-social support, as well as through the implementation of continuous measures by the competent state bodies dealing with young people and especially marginalized social groups in which their position in society will improve.
- 15.** The new Strategy and accompanying Action Plan should provide measures to take concrete steps to reduce social distance, stereotypes and prejudices against LGBTI people, while increasing anti-discrimination culture and equality in society, through education, public campaigns, education at all levels, cultural activities, information activities, as well as targeted training for representatives of all sectors, including active media participation.
- 16.** The Action Plan that accompanies the Strategy for Prevention and Protection against Discrimination must contain as concrete measures as possible that need to be taken with deadlines for their implementation that are realistic in relation to the current political and social situation.
- 17.** Indicators of fulfillment of measures in the Action Plan should be as precise as possible and for whatever activity it is possible, depending on the nature of the activity itself - quantitatively determined.
- 18.** Intensively work on raising the awareness of all employees in the public sector that the Strategy for Prevention and Protection against Discrimination as well as the accompanying Action Plan, although they represent the so-called soft law, are binding documents that need to be fully implemented in the legal system of Serbia and implemented in practice.