

Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka



Seminarski rad iz predmeta:
Savremena država

***Poverenik za
zaštitu ravnopravnosti***

Boban Stojanović 679/08
decembar 2011. godine

Sadržaj:

Uvod.....	3
I Vladavina prava; nezavisne institucije i njihov nastanak u Srbiji.....	3
II Poverenik za zaštitu ravnopravnosti.....	6
1. Izbor, mandat, položaj i stručna služba Poverenika.....	9
2. Zadaci i nadležnosti Poverenika.....	11
III Diskriminacija.....	12
1. Oblici diskriminacije.....	12
2. Posebni slučajevi diskriminacije.....	15
IV Postupak pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti.....	18
1. Podnošenje pritužbe i postupak po pritužbi.....	19
2. Sudska zaštita.....	21
V Saradnja i izveštaji.....	23
1. Izveštaj za 2010. godinu.....	23
2. Odluke po pritužbama.....	24
Zaključak.....	25
Spisak korišćene literature.....	26

Uvod

Predmet ovog rada jeste analiza institucije Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, nezavisnog tela koje je relativno novo u političkom i pravnom sistemu Republike Srbije. Cilj rada je da se čitalac uputi u pravni status ove institucije, u razloge njenog postojanja, njene nadležnosti, mogućnosti i načine kako joj se obratiti i pomoću nje ostvariti svoja zakonom stečena prava. U pokušaju da što detaljnije predstavimo svrhu ove institucije, navešćemo pre svega osnovni princip radi koga je osnovana - a to je „vladavina prava“. U nastavku rada, osim formalno pravnih činjenica, obratićemo posebnu pažnju na rad institucije, uvršićemo uvid u njeno funkcionisanje i izveštaje, kako bismo stvorili što konkretniju sliku o njenoj ulozi i delovanju.

Ono što na početku moramo navesti, ova institucije spada u tzv. „četvrtu granu“ vlasti, međutim osim što poput srodnih institucija (Zaštitnik građana, Poverenik za slobodan pristup informacijama i zaštitu podataka o ličnosti, Državna revizorska institucija itd.) vrši spoljnu kontrolu uprave, ona se stara o sprovođenju zakona o zabrani diskriminacije, tj. predmet istrage nisu samo javni organi, nego i fizička i pravna lica, i to je njena „differentia specifica“ u odnosu na pomenute, takođe nezavisne institucije. Prema tome, Poverenik za zaštitu ravnopravnosti jeste u krajnjem izvođenju neka vrsta zaštitnika građana od diskriminacije, i svoju ulogu ostvaruje kako prema javnim institucijama, tako i prema svim ostalim građanima koji su žrtve diskriminacije. S obzirom na ovu činjenicu, posao ove institucije jeste teži i pre svega šireg opsega. Za sada građani ne ostvaruju toliko svoje pravo na pritužbu Povereniku za zaštitu ravnopravnosti, ali s obzirom na skorije formiranje ove institucije očekuje se sve češće korišćenje ovog mehanizma, kao mehanizma građana za zaštitu svojih prava.

I Vladavina prava; nezavisne institucije i njihov nastanak u Srbiji

Da bismo bolje razumeli razloge za postojanje kontrolnih institucija moramo razumeti šta se smatra pod vladavinom prava. Šta predstavlja vladavina prava? Ona uključuje tri faktora: vladavinu ustava, neprikosnovenost određenih individualnih prava i nezavisnost sudstva. Ustav, znači ustanovljenje ili ograničavanje vlasti. Ustavom se postavljaju okviri, pravila političke igre i rešavaju se društveni problemi. Drugi princip vladavine prava jeste ustavno fiksiranje i garantovanje ličnih i političkih prava i sloboda. „Od ustava i demokratskog sistema se očekuje da

putem prava i sloboda uspravi pojedinca do nivoa aktivnog građanina“ (Vasović, 2006: 73). Vladavina prava je temeljni princip koji treba da obezbedi slobodu i red (Pavlović, 2010: 83). Nije svejedno kakvi su zakoni kojima se državna vlast ograničava. Nužno je, dakle, određivanje odgovarajuće sadržine važećih zakona. Vladavinom prava uređena država ne dopušta, svemoćnu, ničim ograničenu vlast, i ide korak dalje da vlast kao takva mora biti strogo ograničena i svedena u relativno uske okvire da bi područje osnovnih sloboda i prava ostalo neprikosnovenno (Vasić; Čavoški, 2007: 156 - 166). Prema tome, zakoni su tu da štite individualna prava pojedinaca, a nezavisne kontrolne institucije služe da vlast ne povredi prava pojedinaca. Međutim, zakon kojim se osniva institucija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti ide korak dalje, i postaje nezavisan organ koji se posebno stara za uspešno čuvanje prava pojedinaca koja proizilaze iz zakona radi kojeg je ta institucija osnovana.

Iz prve formulacije, ovaj zakon štiti prava pojedinaca od negativnog upliva države, sledeći fon Humboltovu analogiju da građani imaju prava, a država je tu da ih štiti - pa se za tu svrhu mora usmeriti delanje čitavog državnog uređenja i moraju se postaviti granice državne delatnosti (Humbolt, 1991: 5).

Iz druge formulacije, jasno je da Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, praktično postaje „agent“ preko koga se brže, i po nameri zakonodavca delotvornije utiče na nedržavne prekršioce (fizička i pravna lica) Zakona o zabrani diskriminacije, kao i da postaju sredstvo preko koga građani štite svoja prava iz ove oblasti.

Za početak, moramo da kažemo koje su osnovne karakteristike kontrolnih nezavisnih institucija. Kada govorimo o kontrolnim telima moramo napomenuti da se u dnevno-političkom govoru ove institucije nazivaju „nezavisni državni organi (institucije, tela)“. Međutim, da ne bi bilo zabune, nezavisni državni organi jesu i sudovi, tužilaštvo, Narodna banka Srbije itd. Ono što je bitno navesti jeste činjenica da je ključna razlika kontrolnih institucija u odnosu na ostale državne organe što one vrše spoljnu kontrolu izvršne vlasti (Milenković, 2010: 96; Stojanović, 2011: 79).

Polazeći od složenosti savremene države, dominacije vlade nad parlamentom, sporosti sudova - šezdesetih godina kreće pojava institucija ombudsmana, a kasnije i drugih institucija (Beetham, 2008 prema Orlović, 2010: 323). Ove institucije nastaju kao odgovori na nužnu reformu tradicionalnih institucija, kao i na sve veći uticaj potrebe za zaštitom ljudskih prava na međunarodnom nivou. Suština ovih institucija je u tome da obezbede pravično i pravedno

postupanje uprave i da upravu učini transparentnijom, tj. podložnu kontroli i opštoj javnosti (Milenković, 2010: 95). Potreba za nezavisnim institucijama se zasniva na tome da jedna vlast koči drugu, a kontrolne institucije se javljaju kao oblik kontrole svih grana vlasti radi poštovanja ljudskih prava i sprečavanja zloupotreba vlasti (Stojanović, 2011: 80 - 81). Tako Dušan Pavlović, smatra da su nezavisne institucije jedna od važnih uzdanica demokratije, jer - ukoliko se ispravno dizajniraju, nezavisne institucije imaju kapacitet da spasu demokratski poredak od tela koja imaju demokratski legitimitet (Pavlović 2011).

Slaviša Orlović kao razloge za osnivanje ovih institucija navodi: zaštitu ljudskih prava i vladavine prava, eksternu kontrolu vlade, transparentnost, odgovornost, postizanje ciljeva dobrog upravljanja itd. Cilj svih ovih institucija je da se brinu o poštovanju zakona i da kontrolišu rad državnih organa (Orlović, 2010: 232). Javnost zasnovana na nepristrasnoj istrazi se smatra moćnim sredstvom, i sama svest o nadzoru institucija poput Zaštitnika građana ili Poverenika za zaštitu ravnopravnosti vrši pozitivan uticaj na ceo upravni sistem (ali i građane), čineći ga podložnim javnosti rada, pravdi i vladavini prava (Wade, 1982 prema Milenković, 2010: 95). Dve najbitnije karakteristike nezavisnih institucija jesu: nezavisnost i odgovornost (Orlović, 2010: 231). Bitan element jeste potpuna finansijska nezavisnost u odnosu na vladu, ali i kadrovi koji su nezavisni u odnosu na političke i druge aktere.

Da bi nezavisne institucije bile efikasne potrebno je da budu potpuno nezavisne od vlade, da imaju široka ovlašćenja, da imaju odgovarajuće resurse, da njihov rad bude besplatan¹ za podnosiocima pritužbi, da budu lako dostupne (u geografskom smislu, ali i elektronskim putem), da podnose izveštaje i polažu račune parlamentu (Orlović, 2010: 231).

Nezavisne institucije se mogu na neki način i klasifikovati. Pre svega po funkciji i ovlašćenjima, na: regulatore, kontrolore i korektore (Orlović, 2010: 234). Takođe, tela se razlikuju u odnosu da li ih osniva vlada (upravni organi ili svojevrzne agencije - i oni spadaju u nezavisna tela) ili parlament. Takođe, nezavisne institucije se razlikuju da li je osnov njihovog postojanja u Ustavu RS ili u pojedinim zakonima. Npr., Zaštitnik građana je postao ustavna kategorija (Stojanović, 2011: 81), a Poverenik za zaštitu ravnopravnosti je osnovan posebnim zakonom.

Nezavisna tela u Srbiji se razvijaju tek nakon „demokratskih promena“ i 2000. godine. Prvo nezavisno telo koje je osnovano bila je Republička radiodifuzna agencija, koja je osnovana 2002.

¹ Podvukao B.S. (autor)

godine. Nakon toga se uspostavljaju Poverenik za informacije od javnog značaja - 2004. godine, Zaštitnik građana - 2005. godine, Nacionalna revizorska institucija - 2005. godine, itd.²

Ne ulazeći detaljno u ove institucije, ostatak rada ćemo posvetiti pitanju najmlađe ovakve institucije - Povereniku za zaštitu ravnopravnosti. Uz napomenu, da je ova institucija najbliža instituciji Zaštitnika građana, s tim što je ograničena na zaštitu građana po pitanju jednog zakona, ali i sa pojačanim nadležnostima - tj., sa nadležnošću da prima pritužbe protiv fizičkih i pravnih lica, što Zaštitnik građana nema, već je ograničen na „zaštitu“ građana samo od strana uprave.

II Poverenik za zaštitu ravnopravnosti³

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti (u daljem tekstu: Poverenik) ustanovljen je Zakonom o zabrani diskriminacije⁴ donetim 2009. godine.⁵ Zakonom je ustanovljena institucija Poverenika, odnosno još jedno nezavisno kontrolno telo koje u okviru upravnog postupka *sui generis* pruža zaštitu licima čija su prava ugrožena aktima diskriminacije (Petrović - ur; 2011: 291). Zakonom se uređuje opšta zabrana diskriminacije, oblici i slučajevi diskriminacije, kao i postupci zaštite. Poverenik se definiše kao samostalan državni organ, nezavisan u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom.⁶ Na početku ovog dela rada mogli bismo da postavimo dva pitanja: 1. Zašto nam je potreban ovaj zakon?; 2. Koji su konkretni razlozi zbog kojeg ga je zakonodavac doneo? Odgovor na prvo pitanje jeste zato što nam je preko potrebno društvo pune i efektivne ravnopravnosti u kome svi uživaju jednaka prava, kao i zato što smo i šezdeset godina nakon usvajanja Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima još uvek daleko od principa: „Sva ljudska

² Detaljnije o nezavisnim institucijama:

- **Stojanović, 2011: 78 - 87** / Zaštitnik građana; Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; Agencija za borbu protiv korupcije.

- **Milenković, 2010: 97 - 103** / Zaštitnik građana; Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; Agencija za borbu protiv korupcije; Državna revizorska institucija.

- **Orlović, 2010: 235 - 258** / Zaštitnik građana; Poverenik za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti; Agencija za borbu protiv korupcije; Savet za borbu protiv korupcije; Državna revizorska institucija; Uprava za javne nabavke; Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki; Komisija za zaštitu konkurencije; Republička radiodifuzna agencija.

³ Internet adresa: www.ravnopravnost.gov.rs

⁴ Zakon o zabrani diskriminacije, „Sl. glasnik RS“, br. 22/2009; <http://www.ravnopravnost.gov.rs/files/zakon-o-zabrani-diskriminacije.pdf> (pristupljeno 22. novembra 2011. g)

⁵ Izbor Poverenika - ovim zakonom je bilo propisano da bude izabran u roku od 60. dana od 01. januara 2010. godine, što se nije desilo već je prvi Poverenik - Nevena Petrušić izabrana tek 05. maja 2010. godine.

⁶ Zakon o zabrani diskriminacije, član 1.

bića rađaju se slobodna i jednaka u dostojanstvu i pravima.“⁷ Naravno, razlog za donošenje ovog zakona jeste i raširena pojava diskriminacije u našem društvu.

Odgovor na drugo pitanje jeste pre svega poštovanje međunarodnih standarda (iz međunarodnih ugovora koje smo potpisali i ratifikovali⁸). Potreba za Poverenikom se javlja iz „Pariskih principa“ iz 1993. godine Komisije za ljudska prava UN gde se kaže da nacionalna institucija za ravnopravnost mora imati potpunu nezavisnost od vlade, ali i nezavisnost u finansijama, dovoljno osoblja, prostor itd; kao i iz Direktive EU 43/2000⁹ - koja utvrđuje obavezu osnivanja nacionalnog tela za suzbijanje diskriminacije na osnovu rasnog i etničkog porekla (Petrušić, 2011: 10). Evropska konvencija o ljudskim pravima ima u Srbiji status ratifikovanog međunarodnog dokumenta. Zbog toga je od izuzetnog značaja za primenu antidiskriminacionog prava u zemlji i praksa Evropskog suda za ljudska prava u primeni odredaba Evropske konvencije koje se odnose na zabranu diskriminacije. Ključne odredbe u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima koje se tiču zabrane diskriminacije su član 14. Konvencije gde se kaže: „Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status“ (Nikolić, 2008: 65). Ali, odgovor na drugo pitanje svakako jeste i operacionalizacija Ustava RS. Ustav RS u svom drugom delu pod naslovom: „Ljudska i manjinska prava i slobode“, kaže: „Pred Ustavom i zakonom svi su jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije. Zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta“.¹⁰

⁷ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima GS UN, 217 (III), 1948; član 1.

<http://www.sostelefon.org.rs/zakoni/12.%20Univerzalna%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima.pdf> (pristupljeno 22. novembra 2011.g)

⁸ Povelja UN, Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Konvencija UN o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, I i II međunarodni paktovi, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava Saveta Evrope itd.

⁹ EU Direktiva 43/2000, „EC“; [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:en:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:en:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:en:PDF) (pristupljeno 22.novembra 2011.g.)

¹⁰ Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, 98/2006; član 21.

Zakon na samom početku sledeći pomenuti član Ustava kao i Pakt o građanskim i političkim pravima¹¹ daje široku definiciju diskriminacije koja je osnova ovog zakona, a samim tim osnovno polje delovanje Poverenika, pa kaže:

„Izrazi 'diskriminacija' i 'diskriminatorско postupanje' označavaju svako neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva), u odnosu na lica ili grupe kao i na članove njihovih porodica, ili njima bliska lica, na otvoren ili prikriven način, a koji se zasniva na rasi, boji kože, precima, državljanstvu, nacionalnoj pripadnosti ili etničkom poreklu, jeziku, verskim ili političkim ubeđenjima, polu, rodnom identitetu, seksualnoj orijentaciji, imovnom stanju, rođenju, genetskim osobenostima, zdravstvenom stanju, invaliditetu, bračnom i porodičnom statusu, osuđivanosti, starosnom dobu, izgledu, članstvu u političkim, sindikalnim i drugim organizacijama i drugim stvarnim, odnosno pretpostavljenim ličnim svojstvima“.¹²

Pojedini autori daju svoju definiciju diskriminacije, koja se lakše operacionalizuje i shvata, pre svega od strane građana: „Diskriminacija se uobičajeno označava različitim terminima: nejednak tretman, pravljenje razlike s obzirom na lična svojstva, povreda načela jednakosti, nejednako postupanje, obespravljanje, stavljanje u gori položaj, privilegovanje, povlašćivanje, stavljanje u bolji položaj i sl.“ Isti autor smatra da zbog suprotstavljanja diskriminaciji pravnim sredstvima, pre svega, potrebno je precizno i potpuno definisanje pojma, oblika i slučajeva diskriminacije (Gajin, 2008: 9). Boris Krivokapić definiše diskriminaciju kao: „Pravljenje razlike i nejednako postupanje prema licima s obzirom na rasne, nacionalne, polne, verske i slične razlike, pri čemu se nekima od njih izvesna prava priznaju, a drugima ista ta prava u određenoj meri ili u potpunosti uskraćuju i to upravo na osnovu pomenutih razlika (Krivokapić, 2004: 267). U nastavku rada ćemo se pozabaviti oblicima i slučajevima diskriminacije, što takođe sam zakon precizno definiše.

Da bismo bolje razumeli suštinu borbe protiv diskriminacije, moramo znati i da ona ne proizilazi samo iz Zakona o zabrani diskriminacije, već iz niza drugih zakona koji takođe imaju

¹¹ Zakon o ratifikaciji međunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima, „Sl. list SFRJ“, br. 7/71, član 26: <http://www.astra.org.rs/wp-content/uploads/2008/06/ME%C3%90UNARODNI-PAKT-O-GRA%C3%90ANSKIM-I-POLITICKIM-PRAVIMA-i-dva-protokola.pdf> (pristupljeno 22.novembra 2011.g)

¹² Zakon o zabrani diskriminacije, član 2.

antidiskriminacione mere i propise.¹³

Nakon samog uvoda u razloge i potrebe za formiranjem ovakve nezavisne institucije, prelazimo na predstavljanje pozitivno pravnog položaja Poverenika, koje se takođe definiše pomenutim zakonom.

1. Izbor, mandat, položaj i stručna služba Poverenika

Poverenika *bira* Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog odbora nadležnog za ustavna pitanja. Predlog za izbor Poverenika utvrđuje se većinom glasova od ukupnog broja članova Odbora. Svaka poslanička grupa u Narodnoj skupštini ima pravo da Odboru predloži kandidata za Poverenika. Za Poverenika može biti izabran državljanin Republike Srbije koji ispunjava sledeće uslove: da je diplomirani pravnik; da ima najmanje deset godina iskustva na pravnim poslovima u oblasti zaštite ljudskih prava; da poseduje visoke

¹³ Poverenik i zaštita ravnopravnosti proizilaze i iz sledećih zakona:

- **Zakon o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina**, „Sl. glasnik SRJ, SCG i RS“, br. 11/2002, 1/2003, 72/2009.
http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/propisi/download/zakon_o_zastiti_sloboda_i_prava_nacionalnih_manjina.pdf
- **Zakon o javnom informisanju**, „Sl. glasnik RS“, br. 43/2003, 61/2005, 71/2009.
http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/propisi/download/zakon_o_zastiti_sloboda_i_prava_nacionalnih_manjina.pdf
- **Zakon o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti**, „Sl. glasnik RS“, br. 71/2003 i 84/2004.
http://poslovi.infostud.com/info/saveti/pravnik-odgovara/zakoni/zakon_o_zap_i_osig_za_sl_nezaposlenosti.pdf
- **Zakon o zdravstvenoj zaštiti**, „Sl. glasnik RS“ br. 107/05.
<http://www.zdravstvenisavetsrbije.gov.rs/dokumenta/zakoni/Zakon%20O%20Zdravstvenoj%20Zastiti.pdf>
- **Zakon o visokom obrazovanju**, <http://www.kg.ac.rs/Docs/UniZakon.pdf>
- **Zakon o radu**, „Sl. glasnik RS“, br. 24/05.i 61/05. http://www.svos.org.rs/pdfs/zakon_o_radu.pdf
- **Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom**, „Sl. glasnik RS“, br. 33/2006.
http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sprecavanju_diskriminacije_osoba_sa_invaliditetom.html
- **Krivični zakon**, <http://www.advokatskakancelarija.com/wp-content/uploads/propisi/Krivicni-zakon-Republike-Srbije.pdf>
- **Zakon o ravnopravnosti polova**, „Sl. glasnik RS“, br. 104/2009.
http://www.sostelefon.org.rs/zakoni/zakon_o_ravnopravnosti_polova.pdf
- **Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja i zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola**, „Sl. glasnik RS“, br. 41/2009.
http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zabrani_manifestacija_neonacistickih_ili_fasistickih_organizacija_i_udruzenja_i_zabrani_upotrebe_neonacistickih.html
- **Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu**, „Sl. glasnik RS“, br. 36/10.
http://www.nsprv.org/2010_zakon_o_sprecavanju_zlostavljanja_na_radu.pdf

(pristupljeno svim vezama 23. novembra 2011.g)

moralne i stručne kvalitete. Poverenik ne može obavljati drugu javnu ili političku funkciju, niti profesionalnu delatnost, u skladu sa zakonom.¹⁴

Mandat Poverenika je pet godina, a isto lice može biti birano za Poverenika najviše dva puta. Povereniku funkcija prestaje: istekom mandata; podnošenjem ostavke u pismenom obliku Narodnoj skupštini; ispunjenjem uslova za penziju, u skladu sa zakonom; razrešenjem i smrću. Zakon definiše i mogućnosti za Poverenikovo razrešenje dužnosti, pa navodi razloge: usled nestručnog i nesavesnog rada; ukoliko pravosnažnom odlukom bude osuđen za krivično delo na kaznu zatvora koja ga čini nedostojnim ili nepodobnim za obavljanje ove funkcije; gubitkom državljanstva; ako obavlja drugu javnu funkciju ili profesionalnu delatnost, ako obavlja drugu dužnost ili posao koji bi mogao uticati na njegovu samostalnost i nezavisnost ili ako postupa suprotno zakonu kojim se uređuje sprečavanje sukoba interesa pri vršenju javnih funkcija.

Iz navedenih odredbi zakona, možemo videti čvrstu poziciju Poverenika, i ako izuzmemo razlog za razrešenje poput „nestručnog i nesavesnog rada“ gde se Poverenikov dalji rad stavlja na diskreciono tumačenje Odbora za ustavna pitanja, ostali članovi za razrešenje su poprilično jasni i teški za manipulisanje, prema tome ovaj inokosni organ spada u kategoriju „jakih“ organa. Narodna skupština donosi odluku o razrešenju Poverenika većinom glasova svih narodnih poslanika.¹⁵

Kao što smo na početku rekli, Poverenik je *samostalan državni organ*, nezavisan u obavljanju poslova utvrđenih Zakonom o zabrani diskriminacije, specijalizovan za borbu protiv svih oblika i vidova diskriminacije. Poverenik je centralno nacionalno telo za borbu protiv diskriminacije (Petrušić, 2011: 9). Poverenik ima pravo na platu jednaku plati sudije Vrhovnog kasacionog suda, kao i pravo na naknadu troškova nastalih u vezi sa vršenjem svoje funkcije. Poverenik uživa imunitet koji uživaju narodni poslanici u Narodnoj skupštini.¹⁶

Poverenik ima *stručnu službu* koja mu pomaže u vršenju njegovih nadležnosti. Poverenik donosi akt, na koji saglasnost daje Narodna skupština, kojim uređuje organizaciju i rad svoje stručne službe. Poverenik ima i tri pomoćnika.

Mnogi autori govore o posebnom značaju nezavisnosti u finansijskom smislu, kao i značaja organizovanja stručne službe nezavisne institucije, pogotovo ako je ta institucija inokosni organ. Poverenik ispunjava te uslove nezavisnosti i samostalnosti, jer zakon definiše da se: „Finansijska

¹⁴ Zakon o zabrani diskriminacije, član 28.

¹⁵ Isto, članovi 29 - 30.

¹⁶ Isto, član 31.

sredstva za rad Poverenika, njegovih pomoćnika i njegove stručne službe obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije na predlog Poverenika.¹⁷

2. Zadaci i nadležnosti Poverenika

Među zadatke ove institucije pre svega navodimo: sprečavanje svih vidova diskriminacije; zaštita ravnopravnosti fizički i pravnih lica u svim oblastima društvenog života; nadzor nad primenom propisa o zabrani diskriminacije; unapređivanje ostvarivanja ravnopravnosti (Petrušić, 2011: 11). Što se tiče nadležnosti, kratko rečeno Poverenik ima dve nadležnosti, a to su: reagovanje u slučajevima diskriminacije i prevencija diskriminacije (Petrušić, 2011: 12).

Međutim, Zakon o zabrani diskriminacije propisuje sledećih devet nadležnosti, pa Poverenik:

1. Prima i razmatra pritužbe zbog povreda odredbi zakona, daje mišljenja i preporuke u konkretnim slučajevima i izriče mere;
2. Podnosiocu pritužbe pruža informacije o njegovom pravu i mogućnostima pokretanja sudskog ili drugog postupka zaštite, odnosno preporučuje postupak mirenja;
3. Podnosi tužbe zbog povrede prava iz zakona, u svoje ime - a uz saglasnost i za račun diskriminisanog lica;
4. Podnosi prekršajne prijave zbog povreda prava iz zakona;
5. Podnosi godišnji i poseban izveštaj Narodnoj skupštini o stanju u oblasti zaštite ravnopravnosti;
6. Upozorava javnost na najčešće, tipične i teške slučajeve diskriminacije;
7. Prati sprovođenje zakona i drugih propisa, inicira donošenje ili izmenu propisa radi sprovođenja i unapređivanja zaštite od diskriminacije i daje mišljenje o odredbama nacrtu zakona i drugih propisa koji se tiču zabrane diskriminacije;
8. Uspostavlja i održava saradnju sa organima nadležnim za ostvarivanje ravnopravnosti i zaštitu ljudskih prava na teritoriji autonomne pokrajine i lokalne samouprave;
9. Preporučuje organima javne vlasti i drugim licima mere za ostvarivanje ravnopravnosti.¹⁸

¹⁷ Isto, član 32. - podvukao B.S.

¹⁸ Isto, član 33.

Iz samog pogleda na nadležnosti, vidimo širok krug nadležnosti koje Poverenik ima. Prve četiri nadležnosti spadaju u grupu *reagovanja* Poverenika, a narednih pet nadležnosti spada u grupu *prevencije* Poverenika. Osim onih nadležnosti koje su već pomenute u toku rada, posebnu pažnju bismo morali posvetiti na uticaj na zakonodavni proces, preciznije Poverenik ima nadležnost da daje mišljenje na sve zakone i propise koji se tiču zabrane diskriminacije, što svakako predstavlja moćno sredstvo¹⁹ u političkom sistemu i zaista jak uticaj na one koji u krajnosti oblikuju sam tekst zakona ili propisa.

III Diskriminacija

U ranijem delu rada smo već dali nekoliko, širih i dužih definicija diskriminacije. Za potrebe ovog poglavlja, ponovićemo samo da: „Diskriminacija znači pravljenje razlike, odnosno nejednak tretman“ (Gajin, 2008: 10). Postoje tri aspekta nejednakog tretmana i na njih ćemo ovde ukazati. Po svojoj *sadržini*, pravljenje razlike ogleda se najčešće u isključivanju, ograničavanju ili davanju prvenstva. Primeri: Isključivanje postoji ako vlasnik javnog bazena ne dopušta Romima ulazak na bazen. Ograničavanje postoji ako se osobi sa invaliditetom zdravstvena usluga u domu zdravlja ne pruži onda kada ona dođe na red, već tek na kraju, kada više nema nikog drugog u redu. Privilegovanje postoji ako ministar/ministarka u radni odnos u ministarstvu prima samo lica koja su članovi njegove/njene političke partije. Posmatrano sa stanovišta sadržine, nejednak tretman dakle uvek ima svoja dva osnovna vida: stavljanje jednih u gori položaj, koje se najčešće sastoji u obespravljanju; i stavljanje drugih u bolji položaj, i to se naziva privilegovanje ili povlašćivanje. (Gajin, 2008: 11). Po svojoj *prirodi*, nejednak tretman može da se sastoji ili u činjenju ili u nečinjenju. Po svojoj *formi*, diskriminacija ima veoma mnogo oblika, odnosno vidova. Nekada je ona vidljiva, direktna, odnosno neposredna, a nekada je skrivena, indirektna ili posredna.

1. Oblici diskriminacije

Oblici diskriminacije su: neposredna i posredna diskriminacija, kao i povreda načela jednakih

¹⁹ Podvukao B.S.

prava i obaveza, pozivanje na odgovornost, udruživanje radi vršenja diskriminacije, govor mržnje i uznemiravanje i ponižavajuće postupanje.

Neposredna diskriminacija postoji ako se lice ili grupa lica, zbog njegovog odnosno njihovog ličnog svojstva u istoj ili sličnoj situaciji, bilo kojim aktom, radnjom ili propuštanjem, stavljaju ili su stavljeni u nepovoljniji položaj, ili bi mogli biti stavljeni u nepovoljniji položaj.²⁰ Ona je savršeno vidljiva jer oni koji diskriminatorски postupaju ne kriju svoj postupak (Gajin, 2008: 17).

Posredna diskriminacija postoji ako se lice ili grupa lica, zbog njegovog odnosno njihovog ličnog svojstva, stavlja u nepovoljniji položaj aktom, radnjom ili propuštanjem koje je prividno zasnovano na načelu jednakosti i zabrane diskriminacije, osim ako je to opravdano zakonitim ciljem, a sredstva za postizanje tog cilja su primerena i nužna.²¹ Posredna ili indirektna diskriminacija se razlikuje od neposredne diskriminacije pre svega po tome što je ona skrivena - onaj koji diskriminiše ne želi da njegovo diskriminatorско postupanje bude vidljivo. On se krije iza prividno jednakog tretmana, iako je njegov isključivi ili pretežan motiv upravo želja za diskriminacijom (Gajin, 2008: 18).

Povreda načela jednakih prava i obaveza postoji ako se licu ili grupi lica, zbog njegovog odnosno njihovog ličnog svojstva, neopravdano uskraćuju prava i slobode ili nameću obaveze koje se u istoj ili sličnoj situaciji ne uskraćuju ili ne nameću drugom licu ili grupi lica, ako su cilj ili posledica preduzetih mera neopravdani, kao i ako ne postoji srazmera između preduzetih mera i cilja koji se ovim merama ostvaruje.²² Ovo nije u skladu sa opštim pravnim pravilom i osnovnim pravnim principom modernog prava koje kaže da svi pojedinci, bez obzira na razlike među njima, imaju jednaka prava i obaveze. „Svi su pred zakonom jednaki - to je sentenca koja se ponavlja svaki put kada se želi istaći da se zakon jednako primenjuje na pojedince bez obzira na njihova lična svojstva“ (Gajin, 2008: 19).

Zabrana pozivanja na odgovornost: diskriminacija postoji ako se prema licu ili grupi lica neopravdano postupa lošije nego što se postupa ili bi se postupalo prema drugima, isključivo ili uglavnom zbog toga što su tražili, odnosno nameravaju da traže zaštitu od diskriminacije ili zbog toga što su ponudili ili nameravaju da ponude dokaze o diskriminatorskom postupanju.²³ Saša Gajin ovakav oblik diskriminacije naziva „viktimizacijom“ i objašnjava: „Viktimizacija je takav

²⁰ Zakon o zabrani diskriminacije, član 6.

²¹ Isto, član 7.

²² Isto, član 8.

²³ Isto, član 9.

oblik diskriminacije koji podrazumava da je onaj koji traži pravnu zaštitu od diskriminacije ili onaj koji je spreman da pomogne povređenome u zaštiti njegovih prava, stavljen u položaj žrtve, odnosno u položaj da trpi nejednak tretman (Gajin, 2008: 20).

Zabranjeno je udruživanje radi vršenja diskriminacije, odnosno delovanje organizacija ili grupa koje je usmereno na kršenje ustavom, pravilima međunarodnog prava i zakonom zajamčenih sloboda i prava ili na izazivanje nacionalne, rasne, verske i druge mržnje, razdora ili netrpeljivosti.²⁴ Opšte je pravilo da iza ljudskih prava i sloboda, u ovom slučaju slobode udruživanja, ne mogu da se zaklanjaju oni koji krše prava i slobode drugih. Dakle, udruživanje radi vršenja diskriminacije, navođenja na nju, odnosno propagiranja diskriminacije, ne može se sa stanovišta prava smatrati manifestacijom slobode udruživanja, već isključivo zabranjenim oblikom diskriminatornog postupanja (Gajin, 2008: 20).

Govor mržnje: Zabranjeno je izražavanje ideja, informacija i mišljenja kojima se podstiče diskriminacija, mržnja ili nasilje protiv lica ili grupe lica zbog njihovog ličnog svojstva, u javnim glasilima i drugim publikacijama, na skupovima i mestima dostupnim javnosti, ispisivanjem i prikazivanjem poruka ili simbola i na drugi način.²⁵ Evropski sud za ljudska prava u Strazburu je u više navrata ponovio da „govor mržnje“ nije pravno dozvoljena manifestacija slobode izražavanja, odnosno da se iza člana 10. Evropske konvencije o ljudskim pravima ne mogu zaklanjati oni koji govore „govorom mržnje“ (Gajin, 2008: 21).

Zabranjeno je uznemiravanje i ponižavajuće postupanje koje ima za cilj ili predstavlja povredu dostojanstva lica ili grupe lica na osnovu njihovog ličnog svojstva, a naročito ako se time stvara strah ili neprijateljsko, ponižavajuće i uvredljivo okruženje.²⁶

Između mnogih oblika i slučajeva diskriminacije, zakonodavac će izabrati one koji se sa stanovišta pravnog poretka, odnosno moralnih standarda, pokazuju kao naročito teška ogrešenja o princip jednakosti ljudi. Smisao ovog izdvajanja jeste, pre svega, da označi, kvalifikuje, one nedozvoljene akte koji se smatraju posebno opasnim za društvenu zajednicu (Gajin, 2008: 24).

Zakon definiše i teške oblike diskriminacije pa kaže da su to slučajevi:

1. Izazivanja i podsticanja neravnopravnosti, mržnje i netrpeljivosti po osnovu nacionalne, rasne ili verske pripadnosti, jezika, političkog opredeljenja, pola, rodnog identiteta, seksualnog opredeljenja i invaliditeta;

²⁴ Isto, član 10.

²⁵ Isto, član 11.

²⁶ Isto, član 12.

2. Propagiranja ili vršenja diskriminacije od strane organa javne vlasti i u postupcima pred organima javne vlasti;
3. Propagiranja diskriminacije putem javnih glasila;
4. Ropstva, trgovine ljudima, aparthejda, genocida, etničkog čišćenja i njihovog propagiranja;
5. Diskriminacije lica po osnovu dva ili više ličnih svojstava (višestruka ili ukrštena diskriminacija);
6. Diskriminacije koja je izvršena više puta (ponovljena diskriminacija) ili koja se čini u dužem vremenskom periodu (produžena diskriminacija) prema istom licu ili grupi lica;
7. Diskriminacije koja dovodi do teških posledica po diskriminisanog, druga lica ili imovinu, a naročito ako se radi o kažnjivom delu kod koga je pretežna ili isključiva pobuda za izvršenje bila mržnja, odnosno netrpeljivost prema oštećenom koja je zasnovana na njegovom ličnom svojstvu.²⁷

2. Posebni slučajevi diskriminacije

U ovu grupu spada i *diskriminacija u postupcima pred organima javne vlasti*. Svako ima pravo na jednak pristup i jednaku zaštitu svojih prava pred sudovima i organima javne vlasti. Diskriminatorско postupanje službenog lica, odnosno odgovornog lica u organu javne vlasti, smatra se težom povredom radne dužnosti, u skladu sa zakonom.²⁸

Zabranjena je *diskriminacija u oblasti rada*, odnosno narušavanje jednakih mogućnosti za zasnivanje radnog odnosa ili uživanje pod jednakim uslovima svih prava u oblasti rada, kao što su pravo na rad, na slobodan izbor zaposlenja, na napredovanje u službi, na stručno usavršavanje i profesionalnu rehabilitaciju, na jednaku naknadu za rad jednake vrednosti, na pravične i zadovoljavajuće uslove rada, na odmor, na obrazovanje i stupanje u sindikat, kao i na zaštitu od nezaposlenosti. Zaštitu od diskriminacije uživa lice u radnom odnosu, lice koje obavlja privremene i povremene poslove ili poslove po ugovoru o delu ili drugom ugovoru, lice na dopunskom radu, lice koje obavlja javnu funkciju, pripadnik vojske, lice koje traži posao, student

²⁷ Isto, član 13.

²⁸ Isto, član 15.

i učenik na praksi, lice na stručnom osposobljavanju i usavršavanju bez zasnivanja radnog odnosa, volonter i svako drugo lice koje po bilo kom osnovu učestvuje u radu.²⁹

Diskriminacija u pružanju javnih usluga postoji ako pravno ili fizičko lice, u okviru svoje delatnosti, odnosno zanimanja, na osnovu ličnog svojstva lica ili grupe lica, odbije pružanje usluge, za pružanje usluge traži ispunjenje uslova koji se ne traže od drugih lica ili grupe lica, odnosno ako u pružanju usluga neopravdano omogući prvenstvo drugom licu ili grupi lica. Smatra se da svako ima pravo na **jednak pristup objektima u javnoj upotrebi** (objekti u kojima se nalaze sedišta organa javne vlasti, objekti u oblasti obrazovanja, zdravstva, socijalne zaštite, kulture, sporta, turizma, objekti koji se koriste za zaštitu životne sredine, za zaštitu od elementarnih nepogoda i sl.), kao i javnim površinama (parkovi, trgovi, ulice, pešački prelazi i druge javne saobraćajnice i sl.), u skladu sa zakonom.³⁰

Verska diskriminacija: diskriminacija postoji ako se postupa protivno načelu slobodnog ispoljavanja vere ili uverenja, odnosno ako se licu ili grupi lica uskraćuje pravo na sticanje, održavanje, izražavanje i promenu vere ili uverenja, kao i pravo da privatno ili javno iznese ili postupi shodno svojim uverenjima.³¹

Diskriminacija u oblasti obrazovanja i stručnog osposobljavanja: svako ima pravo na predškolsko, osnovno, srednje i visoko obrazovanje i stručno osposobljavanje pod jednakim uslovima, u skladu sa zakonom. Zabranjeno je licu ili grupi lica na osnovu njihovog ličnog svojstva, otežati ili onemogućiti upis u vaspitno-obrazovnu ustanovu, ili isključiti ih iz ovih ustanova, otežati ili uskratiti mogućnost praćenja nastave i učešća u drugim vaspitnim, odnosno obrazovnim aktivnostima, razvrstavati učenike po ličnom svojstvu, zlostavljati ih i na drugi način neopravdano praviti razliku i nejednako postupati prema njima. Zabranjena je diskriminacija vaspitnih i obrazovanih ustanova koje obavljaju delatnost u skladu sa zakonom i drugim propisom, kao i lica koja koriste ili su koristili usluge ovih ustanova u skladu sa zakonom.³²

Diskriminacija na osnovu pola: diskriminacija postoji ako se postupa protivno načelu ravnopravnosti polova, odnosno načelu poštovanja jednakih prava i sloboda žena i muškaraca u političkom, ekonomskom, kulturnom i drugom aspektu javnog, profesionalnog, privatnog i porodičnog života. Zabranjeno je uskraćivanje prava ili javno ili prikriveno priznavanje

²⁹ Isto, član 16.

³⁰ Isto, član 17.

³¹ Isto, član 18.

³² Isto, član 19.

pogodnosti u odnosu na pol ili zbog promene pola. Zabranjeno je i fizičko i drugo nasilje, eksploatacija, izražavanje mržnje, omalovažavanje, ucenjivanje i uznemiravanje s obzirom na pol, kao i javno zagovaranje, podržavanje i postupanje u skladu sa predrasudama, običajima i drugim društvenim obrascima ponašanja koji su zasnovani na ideji podređenosti ili nadređenosti polova, odnosno stereotipnih uloga polova.³³

Diskriminacija na osnovu seksualne orijentacije: seksualna orijentacija je privatna stvar i niko ne može biti pozvan da se javno izjasni o svojoj seksualnoj orijentaciji. Svako ima pravo da se izjasni o svojoj seksualnoj orijentaciji, a diskriminatorско postupanje zbog takvog izjašnjavanja je zabranjeno.³⁴

Diskriminacija dece: svako dete, odnosno maloletnik ima jednaka prava i zaštitu u porodici, društvu i državi, bez obzira na njegova ili lična svojstva roditelja, staratelja i članova porodice. Zabranjeno je diskriminisati dete, odnosno maloletnika prema zdravstvenom stanju, bračnom, odnosno vanbračnom rođenju, javno pozivanje na davanje prednosti deci jednog pola u odnosu na decu drugog pola, kao i pravljenje razlike prema zdravstvenom stanju, imovnom stanju, profesiji i drugim obeležjima društvenog položaja, aktivnostima, izraženom mišljenju ili uverenju detetovih roditelja, odnosno staratelja i članova porodice.³⁵

Diskriminacija na osnovu starosnog doba: zabranjeno je diskriminisati lica na osnovu starosnog doba. Stari imaju pravo na dostojanstvene uslove života bez diskriminacije, a posebno, pravo na jednak pristup i zaštitu od zanemarivanja i uznemiravanja u korišćenju zdravstvenih i drugih javnih usluga.³⁶

Diskriminacija nacionalnih manjina: zabranjena je diskriminacija nacionalnih manjina i njihovih pripadnika na osnovu nacionalne pripadnosti, etničkog porekla, verskih uverenja i jezika. Način ostvarivanja i zaštita prava pripadnika nacionalnih manjina uređuje se posebnim zakonom.³⁷

Diskriminacija zbog političke ili sindikalne pripadnosti: zabranjena je diskriminacija zbog političkih ubeđenja lica ili grupe lica, odnosno pripadnosti ili nepripadnosti političkoj stranci odnosno sindikalnoj organizaciji. Diskriminacijom iz ovog stava ne smatraju se ograničenja koja se odnose na vršioce određenih državnih funkcija, kao i ograničenja neophodna radi sprečavanja

³³ Isto, član 20.

³⁴ Isto, član 21.

³⁵ Isto, član 22.

³⁶ Isto, član 23.

³⁷ Isto, član 24.

zagovaranja i vršenja fašističkih, nacističkih i rasističkih aktivnosti, propisana u skladu sa zakonom.³⁸

Diskriminacija osoba sa invaliditetom: diskriminacija postoji ako se postupa protivno načelu poštovanja jednakih prava i sloboda osoba sa invaliditetom u političkom, ekonomskom, kulturnom i drugom aspektu javnog, profesionalnog, privatnog i porodičnog života.³⁹ Način ostvarivanja i zaštita prava osoba sa invaliditetom uređuje se posebnim zakonom.⁴⁰

Diskriminacija s obzirom na zdravstveno stanje: Zabranjena je diskriminacija lica ili grupe lica s obzirom na njihovo zdravstveno stanje, kao i članova njihovih porodica. Diskriminacija iz ovog člana zakona stava postoji naročito ako se licu ili grupi lica zbog njihovih ličnih svojstava neopravdano odbije pružanje zdravstvenih usluga, postave posebni uslovi za pružanje zdravstvenih usluga koji nisu opravdani medicinskim razlozima, odbije postavljanje dijagnoze i uskrate informacije o trenutnom zdravstvenom stanju, preduzetim ili nameravanim merama lečenja ili rehabilitacije, kao i uznemiravanje, vređanje i omalovažavanje u toku boravka u zdravstvenoj ustanovi.⁴¹

IV Postupak pred Poverenikom za zaštitu ravnopravnosti

Ukoliko se neko oseti diskriminisanim, prvi korak koji se preduzima jeste podnošenje pritužbe⁴² Povereniku. Lice koje smatra da je pretrpelo diskriminaciju podnosi Povereniku pritužbu pismeno ili, izuzetno, usmeno u zapisnik, bez obaveze plaćanja takse ili druge naknade. Uz pritužbu se podnose i dokazi o pretrpljenom aktu diskriminacije.⁴³ U ime i uz saglasnost lica čije je pravo povređeno, pritužbu može podneti organizacija koja se bavi zaštitom ljudskih prava ili drugo lice. Postupak po pritužbama zbog diskriminacije ima karakter posebnog upravnog postupka, koji je okvirno regulisan Zakonom o zabrani diskriminacije, s tim što se način postupanja detaljnije uređuje Poslovníkom o radu. Na postupak pred Poverenikom shodno se primenjuju odredbe Zakona o opštem upravnom postupku. Postupak je lišen preteranih

³⁸ Isto, član 25,

³⁹ Isto, član 26.

⁴⁰ Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, "Sl. glasnik RS", br. 33/2006.

⁴¹ Zakon o zabrani diskriminacije, član 27.

⁴² Obrazac za podnošenje pritužbe: <http://www.ravnopravnost.gov.rs/files/obrazac%20pritužbe%20final.doc> (pristupljeno 24. novembra 2011.g)

⁴³ Zakon o zabrani diskriminacije, član 35.

formalnosti i koncipiran je tako da obezbeđuje neophodni stepen brzine u postupanju. Kao što podnošenje pritužbe ne podleže plaćanju takse, celokupan postupak je u celini besplatan, bez obzira na ishod.⁴⁴

1. Podnošenje pritužbe i postupak po pritužbi

U pogledu postupka po pritužbama, regulisani su: *način pokretanja postupka, aktivna legitimacija, sadržina i forma pritužbe, izvidanje i tok postupka, kao i odluke i mere* koje se donose u postupku po pritužbama.⁴⁵

Postupak pred Poverenikom pokreće se podnošenjem pritužbe. U postupku pred Poverenikom aktivna legitimacija pripada svakom fizičkom ili pravnom licu ili grupi lica koja smatraju da u odnosu na njih bilo kojim aktom, radnjom ili propuštanjem izvršena diskriminacija po bilo kom osnovu. Ako se radi o povredi prava grupe lica, pritužbu može podneti bilo koje lice iz grupe. Pored toga, pod određenim uslovima postupak mogu pokrenuti i organizacije koje se bave zaštitom ljudskih prava i druga lica, s tim što ukoliko postupak pokreću radi zaštite konkretnog lica, to mogu činiti samo u ime i uz saglasnost tog lica.

Pritužba treba da sadrži podatke o tome ko je diskriminisan, kako je diskriminisan i od strane koga je diskriminisan, kao i dokaze i navode o dokaznim sredstvima koja se mogu upotrebiti u cilju dokazivanja istinitosti činjenica u vezi sa aktom diskriminacije. Pritužba treba da bude potpisana. Pritužba se podnosi pisano, u štampanoj formi, a može se podneti i putem telefaksa, elektronskom poštom sa skeniranim podneskom i potpisom podnosioca, u elektronskoj formi uz elektronski potpis podnosioca, kao i usmeno na zapisnik. Poverenik nepostupa po anonimnim pritužbama. Služba Poverenika obezbeđuje da se u podnošenju pritužbe usmeno na zapisnik koriste tumači i prevodioci, kako bi se osobama sa invaliditetom i osobama koje nepoznaju službeni jezik omogućilo podnošenje pritužbe.

Nakon prijema pritužbe, ovlašćeno lice u Stručnoj službi Poverenika ispituje da li pritužba sadrži sve neophodne elemente. Ako je pritužba nepotpuna, nerazumljiva ili sadrži nedostatke koji onemogućavaju postupanje, ovlašćeno lice u Službi Poverenika upućuje bez odlaganja

⁴⁴ Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2010. godinu, str. 8; <http://www.ravnopravnost.gov.rs/files/Redovan%20godisnji%20izvestaj%202010.pdf> (pristupljeno 24. novembra 2011.g)

⁴⁵ Isto, str 8.

zahtev podnosiocu pritužbe da otkloni nedostatke, uz navođenje nedostataka i načina na koji se oni mogu otkloniti.

Poverenik donosi zaključak o odbacivanju pritužbe: 1. Ako podnosilac pritužbe u ostavljenom roku ne otkloni nedostatke po zaključku, izuzev ako smatra da u pritužbi ima osnova za postupanje po sopstvenoj inicijativi; 2. Kada utvrdi da je nenadležan da odlučuje o povredi prava na koju podnosilac pritužbe ukazuje, u tom slučaju je dužan da podnosioca pritužbe obavesti o tome koji je organ nadležan za pružanje pravne zaštite.

Poverenik donosi zaključak kojim obaveštava podnosioca pritužbe da neće postupati po pritužbi, i to iz sledećih razloga: 1. Kad je po istoj stvari pokrenut postupak pred sudom ili je postupak pred sudom pravnosnažno okončan; 2. Kada je očigledno da nema diskriminacije na koju podnosilac pritužbe ukazuje;⁴⁶ 3. Kada je u istoj stvari već postupao, a nisu podneti novi dokazi; i 4. Kada je zbog protoka vremena od učinjene povrede prava nemoguće postići svrhu postupanja.

Pritužba se dostavlja licu za koje se tvrdi da je izvršilo akt diskriminacije, u roku od 15 dana od dana prijema pritužbe. Ovom licu se ostavlja rok od 15 dana od dana prijema pritužbe da se izjasni o navodima u pritužbi.

U svakom predmetu ispituje se da li postoji mogućnost sprovođenja medijacije.⁴⁷ Ukoliko se radi o diskriminacionom sporu koji je „medijabilan“, stranama se predlaže sprovođenje medijacije, u skladu sa zakonom kojim se uređuje postupak medijacije. Ukoliko se obe strane saglase o sprovođenju medijacije, sporazumno određuju medijatora sa Liste ovlašćenih medijatora, koju utvrđuje Poverenik, na osnovu odluke o formiranju liste ovlašćenih medijatora, u skladu sa zakonom kojim se reguliše postupak medijacije.

Medijacija se sprovodi u roku od 30 dana, a izuzetno medijacija može biti sprovedena u dužem roku, pri čemu se mora voditi računa da postupak pred Poverenikom mora biti okončan u roku od 90 dana. Ako se strane ne saglase o sprovođenju medijacije, kao i onda kada medijacija ne rezultira sklapanjem sporazuma, postupak pred Poverenikom se nastavlja.

U toku postupka po pritužbama činjenično stanje utvrđuje se uvidom u podnete dokaze, uzimanjem izjave od podnosioca pritužbe, lica protiv kojeg je pritužba podneta i drugog lica, kao

⁴⁶ Zakon o zabrani diskriminacije, član 36.

⁴⁷ Isto, član 38.

i na drugi način, u skladu sa zakonom. Radi pružanja delotvorne i efikasne zaštite, na osnovu odluke Poverenika, predmeti se prema stepenu hitnosti razvrstavaju u tri kategorije:

1. **Neodložno** - kada prikupljeni podaci ukazuju da je lice usled diskriminacije u visokom riziku, zbog štetnih posledica, mogućnosti ponavljanja, nastavljanja odnosno prekidanja akta diskriminacije. Postupak na slučaju započinje odmah i mišljenje odnosno preporuka se daje što pre, a najkasnije u roku od 30 dana od podnošenja pritužbe;
2. **Ubrzano** - kada prikupljeni podaci ukazuju da je lice usled diskriminacije u umerenom riziku, mišljenje odnosno preporuka se daje najkasnije u roku od 60 dana od podnošenja pritužbe;
3. **Redovno** – kada prikupljeni podaci ne ukazuju da je lice usled diskriminacije u riziku, mišljenje odnosno preporuka se daje u roku od 90 dana od podnošenja pritužbe.

Na osnovu rezultata izviđanja, Poverenik donosi odluku, u formi **mišljenja**, o tome da li je izvršena diskriminacija.⁴⁸ Ovo mišljenje dostavlja se podnosiocu pritužbe i licu protiv kojeg je pritužba podneta. Uz mišljenje da je izvršena diskriminacija Poverenik izdaje i **preporuku** licu protiv kojeg je podneta pritužba o načinu otklanjanja povrede prava⁴⁹ ostavljajući mu rok od 30 dana da postupi po preporuci i otkloni povredu prava. Lice kome je preporuka upućena dužno je da postupi po preporuci i otkloni povredu prava u roku od 30 dana od dana prijema preporuke, kao i da o tome obavesti Poverenika. Ukoliko se to ne dogodi, Poverenik je ovlašćen da donese rešenje kojim diskriminatoru izriče meru opomene i ostavlja mu novi rok od 30 dana za otklanjanje povrede prava. Rešenje je konačno i protiv njega nije dopuštena žalba.

Ukoliko u novom roku od 30 dana diskriminator ne otkloni povredu prava, Poverenik je ovlašćen da o tome obavesti javnost.⁵⁰ U radu na pojedinim predmetima angažuju se stručnjaci, posebno ako se radi o kompleksnim pravnim stvarima, i to sa Liste stručnjaka koju utvrđuje Poverenik, na osnovu kriterijuma za formiranje Liste stručnjaka koje sam utvrđuje.⁵¹

2. Sudska zaštita

Svako ko je povređen diskriminatorским postupanjem ima pravo da podnese tužbu sudu.⁵²

⁴⁸ Isto, član 39, stav 1.

⁴⁹ Isto, isto, stav 2.

⁵⁰ Isto, član 40.

⁵¹ Redovan godišnji izveštaj Poverenika za 2010. godinu, str. 10.

⁵² Zakon o zabrani diskriminacije, član 41.

Odredbama Zakona o zabrani diskriminacije Poverenik je ovlašćen da pokreće antidiskriminacione parnice, pri čemu sam procenjuje potrebu za podizanjem tužbe. Poverenik je u sudskom postupku stranka u funkcionalnom smislu.⁵³ Tužbu podiže u svoje ime, s tim što mu je neophodna saglasnost diskriminisanog lica, ukoliko je žrtva diskriminacije pojedinac. U slučajevima diskriminacije grupe lica povezanih istim ličnim svojstvom nije neophodna saglasnost diskriminiranih lica. Poverenik u tužbi može istaći sve antidiskriminacione pravnozaštitne zahteve preventivnog i restitutivnog karaktera izuzev zahteva za naknadu materijalne i nematerijalne štete.⁵⁴

Poverenik tužbom može tražiti: da sud na autoritativan i nesumnjiv način utvrdi da je tuženi diskriminatorski postupao prema određenom licu (zahtev za utvrđenje). Može, takođe, tražiti zabranu izvršenja radnje od koje pretila diskriminacija, zabranu daljeg vršenja radnje diskriminacije, odnosno zabranu ponavljanja radnje diskriminacije (zahtev za propuštanje).⁵⁵ Presuda kojom se usvaja zahtev za propuštanje podobna je za prinudno izvršenje, a Poverenik je, kao tužilac u parnici, ovlašćen na pokretanje postupaka za njeno prinudno izvršenje. Poverenik je ovlašćen da u tužbi istakne zahtev za uklanjanje diskriminacije, kojim traži da diskriminator preduzme jednu ili više radnji kojima uklanja (otklanja, odstranjuje) stanje diskriminacije. Konačno, Poverenik može istaći i da diskriminator o svom trošku objavi sudsku presudu kojom je utvrđena diskriminacija.⁵⁶

Poverenik je ovlašćen da podnosi i *prekršajne prijave* zbog povrede prava iz Zakona o zabrani diskriminacije. Iako to nije izričito predviđeno zakonom, Poverenik je, s obzirom na svoju ulogu, ovlašćen na podnošenje prekršajnih prijava i zbog akata diskriminacije koji su inkriminirani kao prekršaji posebnim antidiskriminacionim zakonima (videti fusnotu broj 13).

Poverenik je ovlašćen da *upozorava javnost* na najčešće, tipične i teške slučajeve diskriminacije. Poverenik to čini na osnovu podnetih pritužbi, putem saznanja iz sredstava javnog informisanja i iz drugih izvora. U upozorenju javnosti Poverenik ukazuje na izvršioce diskriminacije, način vršenja diskriminacije, pojedince i grupe prema kojima su izvršeni najčešći, tipični i teški oblici diskriminacije, uz obaveznu zaštitu podataka o ličnosti, kao i na posledice ili moguće posledice najčešćih, tipičnih i teških oblika diskriminacije.

⁵³ Isto, član 33, stav (nadležnost) 3.

⁵⁴ Redovan godišnji izveštaj Poverenika za 2010. godinu, str. 11.

⁵⁵ Zakon o zabrani diskriminacije, član 43.

⁵⁶ Redovan godišnji izveštaj Poverenika za 2010. godinu, str. 11.

V Saradnja i izveštaji

U svom radu Poverenik ostvaruje saradnju sa Narodnom skupštinom, organima i telima koja obavljaju srodne poslove ili se bave zaštitom ljudskih prava i sloboda, odnosno zaštitom ravnopravnosti, državnim organima, organima autonomne pokrajine i lokalne samouprave i javnim službama, udruženjima, naučnim i obrazovnim institucijama u zemlji i inostranstvu.

Poverenik je dužan da jednom godišnje podnosi *izveštaj* Narodnoj skupštini o stanju u zaštiti ravnopravnosti, koji sadrži ocenu rada organa javne vlasti, pružalaca usluga i drugih lica, uočene propuste i preporuke za njihovo otklanjanje.⁵⁷ Izveštaj može da sadrži i navode o sprovođenju zakona i drugih propisa, odnosno o potrebi donošenja ili izmene propisa radi sprovođenja i unapređivanja zaštite od diskriminacije. Ako postoje naročito važni razlozi, Poverenik može samoinicijativno ili na zahtev Narodne skupštine podneti i poseban izveštaj Narodnoj skupštini.⁵⁸ Ovi izveštaji sadrže sažetak koji se objavljuje u „Službenom glasniku Republike Srbije“.

1. Izveštaj za 2010. godinu

Od izbora Poverenice za zaštitu ravnopravnosti u maju 2010. godine, pa do 31. decembra 2010. godine, institucija Poverenika za zaštitu ravnopravnosti primila je ukupno **124** pritužbe. Pored toga, primljeno je još 52 obaveštenja i/ili inicijative građana i građanki, koji su okončani upućivanjem na odgovarajuću instituciju, davanjem pravnog saveta ili reagovanjem Poverenika na drugi način.⁵⁹ Kada pogledamo osnove pritužbi, najveći broj se odnosio na diskriminaciju na osnovu seksualne orijentacije - ukupno 32 pritužbe. Na drugom mestu su pritužbe po osnovu diskriminacije na nacionalnoj osnovi - njih 19.⁶⁰

Protiv koga su podnete optužbe? Čak 27 pritužbi je podneto protiv poslodavaca. U 19 slučajeva poslodavci su bili *državni organi*, a u devet privatna privredna društva. Protiv Vlade RS je bilo 11 pritužbi. Protiv sudova i tužilaštava je podneto 11 pritužbi. Protiv rada lokalnih uprava je podneto 7 pritužbi.

⁵⁷ Zakon o zabrani diskriminacije, član 48.

⁵⁸ Isto, član 49.

⁵⁹ Redovan godišnji izveštaj Poverenika za 2010. godinu, str. 37.

⁶⁰ Isto, str. 38 - 39.

Protiv državnih organa, osim 19 pritužbi u kojima su državni organi poslodavci, podneto je još 17 pritužbi. Protiv zvaničnika crkve je podneto 29 pritužbi, a zanimljivo je da se su se sve odnosile na jednu istu osobu.⁶¹

Iz ovog izveštaja vidimo da je Poverenikov posao uglavnom taj da bude „kontrolor vlasti“ i da uspostavlja i institucionalizuje vladavinu prava⁶², jer je očigledno da se kao diskriminatori najčešće javljaju državni organi.

2.Odluke o pritužbama

U svom Izveštaju za 2010. godinu, Poverenik navodi da je iz statistike teško zaključivo na koji način radi ova institucija. Zašto je to tako? Iz nekoliko razloga, a pre svega zato što građani i građanke još uvek nisu upoznati sa nadležnostima Poverenika. Upućene pritužbe odnosile su se na povredu raznih prava, pri čemu je najmanje bilo pritužbi povrede prava iz Zakona o zabrani diskriminacije. Zbog toga ne čudi da na samom početku rada veliki broj podnetih pritužbi nije uopšte u nadležnosti Poverenika.⁶³

Od ukupnog broja podnetih pritužbi, 83 postupka su završeni u 2010. godini što je 66,9%. Broj pritužbi po kojima nije postupano je 47 (pokrenut ili okončan sudski spor - 8; očigledno da nije bilo povrede prava - 38; zbog proteklog vremena - 1). ***Od pritužbi po kojima je postupano (36), samo u četiri slučaja je utvrđena diskriminacija*** (postupak obustavljen - 6; nije bilo diskriminacije - 26).

Medijacija je predložena u tri slučaja. U jednom slučaju medijacija nije prihvaćena, a u druga dva slučaja strane nisu postigle dogovor medijacijom.⁶⁴

⁶¹ Isto, str. 43 - 44.

⁶² Podvukao B.S.

⁶³ Redovan godišnji izveštaj Poverenika za 2010. godinu, str. 46.

⁶⁴ Isto, str. 46 - 47

Zaključak:

Iz svega priloženog, videli smo da je Poverenik izuzetno „jaka“ institucija, međutim ono što se javlja kao zaključak broj jedan jeste to da je za sada neiskorišćena. Podatak o samo četiri slučaja utvrđene diskriminacije za period od maja do kraja decembra za 2010. godinu nam govori da postoji neki problem. Jasno je da je Poverenik dovoljno nezavisan, dovoljno finansijski i strukturno jak, međutim - postoji za sada nerazumevanje i nepoznavanje od strane građana. Poverenik, sledeći pravne principe međunarodnog i domaćeg prava, pre svega zakon koji uspostavlja ovu instituciju ima širok krug nadležnosti, moćnu javnost iza sebe i podršku civilnog društva i građana da nastavi sa teškom borbom protiv diskriminacije u Srbije.

Kao što smo videli, najčešći diskriminatori su organi vlasti, i pored širih ovlašćenja jasno je da Poverenik pre svega služi kao još jedna karika u težnji da se vlast ograniči i svede u okvire prava, u okvire opštih ljudskih prava i neprikosnovenih individualnih sloboda. Poverenik je mehanizam preko koga se nadamo da će polako, ali sigurno, Republika Srbija postati država ograničena vladavinom prava. U zaključku, takođe moramo pomenemo i samu ličnost koja je izabrana na mesto Poverenika, profesorku Pravnog fakulteta u Nišu, dr Nevenu Petrušić.⁶⁵ Nevena je svojim radom na mestu Poverenika/ce do sada, stekla ugled i poštovanje u javnosti i među građanima, i sigurno je da građani u njoj vide jednu sigurnost i na osnovu toga grade poverenje i prema samoj instituciji Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, što je od ključnog značaja za razvoj jedne institucije u zemlji koja svoj demokratski sistem pokušava da konsoliduje.

⁶⁵ Biografija Poverenika/ce za zaštitu ravnopravnosti:
<http://www.ravnopravnost.gov.rs/files/biografija%20poverenica%202010.pdf> (pristupljeno 24.novembra 2011.g)

Spisak korišćene literature:

- Gajin, Saša (2008), *Šta je to što je zabranjeno činiti - pojam, oblici i slučajevi diskriminacije*, u: „Antidiskriminaciono pravo - vodič“ (ur. Gajin, Saša), Beograd: Centar za unapređivanje pravnih studija.
- Humbolt, Vilhem fon (1991), *Ideje za pokušaj određivanja granica delotvornosti države*, Sremski Karlovci: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.
- Krivokapić, Boris (2004), *Zaštita manjina u međunarodnom i uporednom pravu*, Beograd: Institut za uporedno pravo.
- Milenković, Dejan (2010), *Nastanak, razvoj i problemi kontrolnih tela u Srbiji posle 5. oktobra*, u: „Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji - deset godina posle“ (ur. Pavlović, Dušan), Beograd: Heinrich Boll Stiftung.
- Nikolić, Borko (2008), *Evropski standardi zabrane diskriminacije*, u: „Antidiskriminaciono pravo - vodič“ (ur. Gajin, Saša), Beograd: Centar za unapređivanje pravnih studija.
- Orlović, Slaviša (2010), *Nezavisna tela - četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti*, u: „Savremena država - struktura i socijalne funkcije“ (ur. Pavlović, Stojiljković), Beograd: FPN i KAS.
- Pavlović, Dejan (2010), *Reforma pravosuđa u Srbiji nakon 5. oktobra*, u: „Razvoj demokratskih ustanova u Srbiji - deset godina posle“ (ur. Pavlović, Dušan), Beograd: Heinrich Boll Stiftung.
- Pavlović, Dušan (2011), *Demokratija i kontrolna tela*, Beograd: Politička blogonomija (blog prof. Pavlovića), dostupno na: http://web.mac.com/dusan.pavlovic/mypage/Blog/Entries/2011/11/6_Demokratija_i_kontrolna_tela.html
- Petrović, Vesna - ur. (2011), *Ljudska prava u Srbiji 2010 - pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava*, Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Petrušić, Nevena (2011), *Uloga Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u suzbijanju diskriminacije* (power point + audio prezentacija u okviru projekta E-learning škola: „Demokratija i ljudska prava“), Beograd: Partneri za demokratske promene Srbije uz pomoć Delegacije Evropske unije u Srbiji.
- Stojanović, Boban (2011), *Uloga kontrolnih institucija u političkom sistemu Republike Srbije*, u: „Evropa 2020. - izazovi koji očekuju Srbiju“ (ur. Ćorluka, Aleksandar), Beograd: CRMS.

Vasić, Radmila; Čavoški, Kosta (2007), *Uvod u pravo*, Beograd: Službeni glasnik.

Vasović, Vučina (2006), *Savremene demokratije*, Beograd: Službeni glasnik.

Zakoni i drugi pravni izvori:

Zakon o zabrani diskriminacije, „Sl. glasnik RS“, br. 22/2009;

<http://www.ravnopravnost.gov.rs/files/zakon-o-zabrani-diskriminacije.pdf>

Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2010. godinu;

<http://www.ravnopravnost.gov.rs/files/Redovan%20godisnji%20izvestaj%202010.pdf>

Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, 98/2006.

http://www.slistbeograd.rs/documents/ustav_republike_srbije_lat.pdf

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima GS UN, 217 (III), 1948.

<http://www.sostelefon.org.rs/zakoni/12.%20Univerzalna%20deklaracija%20o%20ljudskim%20pravima.pdf>

Zakon o ratifikaciji međunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima, „Sl. list SFRJ“, br. 7/71.

<http://www.astra.org.rs/wp-content/uploads/2008/06/ME%C3%90UNARODNI-PAKT-O-GRA%C3%90ANSKIM-I-POLITICKIM-PRAVIMA-i-dva-protokola.pdf>

EU Direktiva 43/2000, „EC“; [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:en:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:en:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:180:0022:0026:en:PDF)

Zakon o zaštiti sloboda i prava nacionalnih manjina, „Sl. glasnik SRJ, SCG i RS“, br. 11/2002, 1/2003, 72/2009.

http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/propisi/download/zakon_o_zastiti_sloboda_i_prava_na_nacionalnih_manjina.pdf

Zakon o javnom informisanju, „Sl. glasnik RS“, br. 43/2003, 61/2005, 71/2009.

http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/propisi/download/zakon_o_zastiti_sloboda_i_prava_na_nacionalnih_manjina.pdf

Zakon o zapošljavanju i osiguranju u slučaju nezaposlenosti, „Sl. glasnik RS“, br. 71/2003 i 84/2004.

http://poslovi.infostud.com/info/saveti/pravnik-odgovara/zakoni/zakon_o_zap_i_osig_za_sl_nezaposlenosti.pdf

Zakon o zdravstvenoj zaštiti, „Sl. glasnik RS“ br. 107/05.

<http://www.zdravstvenisavetsrbije.gov.rs/dokumenta/zakoni/Zakon%20O%20Zdravstvenoj%20Zastiti.pdf>

Zakon o visokom obrazovanju, <http://www.kg.ac.rs/Docs/UniZakon.pdf>

Zakon o radu, „Sl. glasnik RS“, br. 24/05 i 61/05. http://www.svos.org.rs/pdfs/zakon_o_radu.pdf

Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, „Sl. glasnik RS”, br. 33/2006.
http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_sprecavanju_diskriminacije_osoba_sa_invaliditetom.html

Krivični zakon, <http://www.advokatskakancelarija.com/wp-content/uploads/propisi/Krivicni-zakon-Republike-Srbije.pdf>

Zakon o ravnopravnosti polova, „Sl. glasnik RS”, br. 104/2009.
http://www.sostelefon.org.rs/zakoni/zakon_o_ravnopravnosti_polova.pdf

Zakon o zabrani manifestacija neonacističkih ili fašističkih organizacija i udruženja I zabrani upotrebe neonacističkih ili fašističkih simbola, „Sl. glasnik RS”, br. 41/2009.
http://www.paragraf.rs/propisi/zakon_o_zabrani_manifestacija_neonacistickih_ili_fasistickih_organizacija_i_udruzenja_i_zabrani_upotrebe_neonacistickih.html

Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu, „Sl. glasnik RS”, br. 36/10.
http://www.nsprv.org/2010_zakon_o_sprecavanju_zlostavljanja_na_radu.pdf