

Проф. др Сретен Југовић

Доц. др Зорица Вукашиновић-Радочић

Криминалистичко-полицијска академија у Београду

ПОВЕРЕНИК ЗА ЗАШТИТУ РАВНОПРАВНОСТИ – ПОЧЕТНА ИСКУСТВА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ¹

Поред генералне дужности свих државних органа и недржавних субјеката да раде на остваривању и заштити равноправности и не-дискриминације, у Србији је установљен и специјализовани омбудсман, под називом Повереник за заштиту равноправности. Након установљења, Законом о забрани дискриминације од 2009. године, први повереник за заштиту равноправности изабран је 5. маја 2010. године, одлуком Народне скупштине Републике Србије. Услови за избор су идентични као и за Заштитника грађана, дакле омбудсмана општег типа. Овлашћења Повереника припадају класичним, тзв. меканим правним овлашћењима која има омбудсман и у упоредним системима. Повереник спроводи поступак по притужбама због дискриминације и издаје препоруке ради унапређења заштите равноправности, упозорава јавност о случајевима дискриминације и подноси извештај о стању у области равноправности. Из извештаја Повереника за заштиту равноправности (за 2010. и 2011. годину), види се да се највећи број притужби односио на повреду равноправности у сфери рада и запошљавања, националне припадности, политичког и верског убеђења и пола. Сама чињеница да постоји посебан и независан специјализовани контролор који надгледа и штити остваривање равноправности, по себи је значајна, јер има и психолошко дејство. Може се очекивати да ће, након превазилажења почетних тешкоћа које су пратиле почетак рада омбудсмана у свим земљама у транзицији и веће препознатљивости у јавности, ефекти Повереника бити делотворнији. Делотворност овог, као и сваког, омбудсмана зависиће, пре свега,

Сретен Југовић, sretenjugovic@gmail.com.

¹ Овај рад је резултат реализовања научноистраживачког пројекта, којег финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије (евиденциони број 179045), а реализује Криминалистичко-полицијска академија у Београду (2011–2014).

од угледа и ауторитета личности која је Повереник за заштиту равноправности и од услова у којима Повереник делује.

Кључне речи: Повереник; Равноправност; Дискриминација; Притужба; Препорука; Извештај.

1. УВОД

Идеја родне и сваке друге равноправности је млада, пре свега цивилизацијска тековина која се, поједностављено речено, састоји у начелу једнакости свих лица женског и мушког пола и рода у остваривању људских слобода и права, али и обавеза. Корени родне равноправности поклапају се са настанком правне државе, али родна равноправност добија пуни замах у западноевропском културном кругу у другој половини XX века. Према томе, родна равноправност и правна држава се саусловљавају, упоредне су појаве, и једна без друге не могу. Данас су све државе правне, имају устав и законе, али то не значи да у свима њима постоји владавина права, односно фактичка равноправност.

У савременој држави благостања сви се рађају једнаки у својим правима, без обзира на пол, језик, вероисповест, расу, боју коже, националну припадност, припадност класи и др. Зато *универзални принцип равноправности* у стицању и уживању права свугде показује само једно – да су *недискриминација и једнакост*, тј. *принцип једнаких права* у свим сферама друштвеног живота, основни правни појмови помоћу којих се, поред осталог, и родна равноправност отелотворује.

Дискриминација означава свако неједнако поступање у односу на лица међу којима постоје расне, националне, верске, полне или класно-сталешке разлике. Тако, постоји расна, родна, национална, верска итд. дискриминација. Дискриминација може бити чисто друштвена или/и правна. Правна дискриминација је данас ретка, али је зато још увек честа фактичка, друштвена дискриминација која постоји како у правно нерегулисаним односима (којих је све мање), тако и у областима које су уређене правним прописима, нарочито између мушкараца и жена. Дискриминација је поступак којим се унапред ограничавају права грађанина или народа. Постоји и тзв. позитивна дискриминација, када су законом прописана већа права за припаднике националних и других мањина. Устав Републике Србије у чл. 21 изричито забрањује сваку дискриминацију и установљава једнакост свих пред законом. Забрана сваке дискриминације представља универзални принцип међународног и унутрашњег права уопште.

2. ПРАВНИ ОКВИР ПРАВА НА РАВНОПРАВНОСТ

Основни институционални носиоци (родне) равноправности су *државе и наднационалне (међународне) организације* (ОУН, Европске заједнице, ЕУ), које законима и путем међународноправних докумената (конвенција, правилника, директива и других прописа) промовишу остваривање људских права, тиме и права на родну равноправност. Треба посебно поменути *Универзалну декларацију о људским правима из 1948.* године, у чијој преамбули је истакнуто да је „признање урођеног достојанства и једнаких неотуђивих права свих припадника људског рода темељ слободе, правде и мира у свету“. У чл. 2 се каже да „сваком припадају сва права и слободе без икакве разлике у погледу пола“, а државе имају обавезу да обезбеде једнакост мушкараца и жена у уживању предвиђених права. Такође, *Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода* из 1950. године прокламује уживање права и слобода без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вероисповест, политичко и друго мишљење, национално или социјално порекло, веза са неком националном мањином, имовно стање, рођење или други статус.

У *Повељи о основним људским правима ЕУ* изричито је забрањена свака дискриминација по основу пола (чл. 21). Поред тога, прокламује се једнакост мушкараца и жена на свим пољима, укључујући и запошљавање, рад и плату. Дозвољава се предузимање мера у циљу тзв. позитивне дискриминације.

Поред ових општих конвенција, на наднационалној равни донесено је низ аката којима се уређује искључиво правни положај жена. То су Конвенција о политичким правима жена из 1952. године, Конвенција о држављанству удате жене из 1957. године, Конвенција о престанку на закључење брака, минималним годинама за ступање у брак и регистрању бракова из 1962. године, Декларација о заштити жена и деце у ванредним приликама и у оружаним сукобима из 1964. године, Декларација о укидању свих облика дискриминације жена из 1979, и Декларација о укидању насиља над женама из 1999. године. Треба издвојити и Конвенцију Савета Европе за борбу против трговине људима из 2005. године.

Конвенција о укидању свих облика дискриминације жена (ратификована 1981. године) прокламује равноправност полова, тј. равноправно учешће жена у политичком, друштвеном, економском и културном животу. У том смислу, поред политике отклањања свих облика дискриминисања жена, државе имају обавезу да, у свим областима,

посебно у политичкој, економској и културној, предузимају све прикладне мере да би се обезбедио развој и напредак жена, како би оне могле, равноправно с мушкарцима, да остварују и уживају права и слободе човека. Фактичкој равноправности доприноси и прокламовање једнаког права на образовање, затим запошљавање (право на рад, на једнаке критеријуме за пријем у радни однос, на напредовање у каријери, једнаке награде, накнаде и бенефиције, здравствену заштиту). Ова конвенција посвећује посебну пажњу заштити од дискриминације жена на селу, будући да су оне додатно у неравноправном положају, посебно да би им се обезбедило право на здравствену и социјалну заштиту, описмењавање и образовање, учешће у активностима месне заједнице, пољопривредне кредите и зајмове, олакшице за продају производа, као и адекватни животни услови за становање, електричну енергију, снабдевање водом, саобаћај и везе.

Због значаја закона у савременој држави, најзначајнија питања дискриминације по основу родне равноправности неизоставно се уређују законом (бројним законима). Тако је и Република Србија, у складу са Уставом, донела сет тзв. антидискриминационих закона, који имају примаран или генералан карактер, а њега допуњују, односно родној равноправности и недискриминацији доприносе, разуме се, поједине одредбе свих других закона у разним областима или питањима која имају суштински (примарни) значај за остваривање равноправности и свих темељних људских права. Тако, у оквиру антидискриминационог законодавства по свом значају треба издвојити Закон о забрани дискриминације (2009), Закон о равноправности полова (2009), Закон о заштити права и слобода националних мањина и Закон о спречавању дискриминације особа са инвалидитетом.²

Поред антидискриминационог законодавства, за родну равноправност у правном систему Републике Србије значајно је и супсидијарно законодавство, посебно у питањима која законодавац сматра нарочито важним за остваривање родне равноправности између жена и мушкараца. То су закони којима се уређују: радни односи; социјална и здравствена заштита; породични односи; образовање, култура и спорт; политички и јавни живот. Од нарочитог значаја су и одлуке локалних самоуправа о равноправности полова, дакле скупштина општина и градова које су поједине скупштине донеле, али оне не

² Системске законе о родној равноправности усвојиле су Енглеска (1975), Данска (1976. и 1978), Исланд (1976), Норвешка (1979), Шведска (1980), Финска (1986), Немачка (1994), Литванија (1998), Бугарска (2001), Словенија (2002), Босна и Херцеговина и Мађарска (2003), Хрватска (2003. и 2008), Македонија (2006), Црна Гора (2007).

смеју да остану пуке декларативне одлуке које показују само форму, већ треба да се суштински оделотворују.

Законом о равноправности полова (даље: ЗРП) уређује се стварање једнаких могућности остваривања права и обавеза, предузимање посебних мера за спречавање и отклањање дискриминације засноване на полу и роду и поступак правне заштите лица изложених дискриминацији. Равноправност полова подразумева равноправно учешће жена и мушкараца у свим областима јавног и приватног сектора, у складу са општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима, Уставом и законима, и сви су дужни да је поштују. Државни органи и недржавни субјекти који врше јавна овлашћења (органи јавне власти) дужни су да прате остваривање родне равноправности у свим областима друштвеног живота, примену међународних стандарда и Уставом зајемчених права у овој области. Органи јавне власти дужни су да развијају активну политику једнаких могућности у свим областима друштвеног живота. При том, дискриминација по основу пола је свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства) које има за циљ или последицу да лицу или групи лица отежа, угрози, онемогући или негира признање, уживање или остваривање људских права и слобода у политичкој, економској, друштвеној, културној, грађанској, породичној и другој области.

Дискриминација може бити непосредна и посредна. Непосредна дискриминација је свако неоправдано разликовање, искључивање или ограничавање којима се у истој или сличној ситуацији било којим актом или радњом органа јавне власти, послодавца или пружаоца услуге, лице или група лица стављају у неповољнији положај, односно којим би могли бити стављени у неповољнији положај по основу пола (чл. 5).

Посредна дискриминација је свако неоправдано разликовање, искључивање или ограничавање којима се у истој или сличној ситуацији лице или група лица на основу пола као личног својства, ставља у неповољнији положај доношењем акта или вршењем радње која је привидно заснована на начелу једнакости и недискриминације (чл. 6 ЗРП). То може бити случај када се неком лицу неоправдано постављају (правно или фактички) захтеви или услови које дискриминисани не може да испуни, или може, али уз знатне тешкоће; затим када се неоправдано (правно или фактички) лица једног пола доводе у повољнији положај у односу на лица другог пола; и најзад, то је

очигледно понижавајуће поступање према дискриминисаном лицу због његовог пола.

Арсеналу институција, субјеката, поступака и механизма остваривања и заштите људских права и родне равноправности у нас се, у складу са препоруком Савета Европе и односним законским решењем из Закона о забрани дискриминације, придружује и специјализовани омбудсман, установљен као *Повереник за заштиту равноправности*. Наиме, у правном поретку Републике Србије, поред Заштитника грађана као омбудсмана општег типа за целу Републику, може се установити и омбудсман у јединицама локалне самоуправе, а у оквиру АП Војводина установљен је Покрајински омбудсман. Но, у складу са општим трендом специјализације омбудсмана, код нас се као облици специјализованог омбудсмана сусрећу и заштитник пацијентових права, установљен Законом о здравственој заштити (чл. 39),³ као и Повереник за заштиту равноправности, установљен Законом о забрани дискриминације од 2009. године.⁴ Такође, постоји и један, може се рећи, хибридни (мешовити) специјализовани облик контроле управе и заштите људских права, а реч је о Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, који је установљен Законом о слободном приступу информацијама од јавног значаја.⁵

3. ПОВЕРЕНИК ЗА ЗАШТИТУ РАВНОПРАВНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Поред генералне дужности свих државних и недржавних субјеката да раде на остваривању и заштити равноправности и недискриминације, у нас је установљен и специјализовани омбудсман, под називом Повереник за заштиту равноправности, који је образован као стожерно (централно) државно тело за борбу против свих облика и видова дискриминације. Након законског установљења 2009. године (ЗЗД, чл. 1, ст. 2), први повереник за заштиту равноправности изабран је 5. маја 2010. године, одлуком Народне скупштине Републике Србије. За избор, као и за разрешење овог повереника потребна је већина гласова свих народних посланика (апсолутна већина). Услови су идентични као и за избор општег омбудсмана, тј. Заштитника грађана, дакле поред неопходног држављанства, лице мора бити дипломирани правник са најмање десет година радног искуства на правним

³ Закон о здравственој заштити, *Сл. гласник Р. Србије*, бр. 107/05.

⁴ Закон о забрани дискриминације, *Сл. гласник Р. Србије*, бр. 22/09.

⁵ Више о томе: Ч. Марковић, С. Југовић, „Специјализовани омбудсмани у Републици Србији“, *NBP*, Vol. XVII/1, Београд 2012, 141–151.

пословима у области заштите људских права, са високим моралним и стручним квалитетима. Мандат траје пет година, а исто лице може бити бирано на ову функцију највише два пута. Прописани су разлози престанка односно разрешења Повереника, а одлуку о разрешењу доноси Народна скупштина. Задаци овог независног и самосталног државног органа су спречавање свих облика, видова и случајева дискриминације, заштита равноправности физичких и правних лица у свим областима друштвених односа, вршење „надзора“ над применом прописа о забрани дискриминације, као и унапређивање остваривања и заштите равноправности.⁶

Повереник спроводи поступак по *притужбама* због дискриминације и издаје *препоруке* ради унапређења заштите равноправности. Такође упозорава јавност о случајевима дискриминације и подноси Народној скупштини редован (и посебан) годишњи *извештај* о стању у области заштите равноправности, који садржи оцену рада органа јавне власти, пружалаца услуга и других лица, уочене пропусте и препоруке за њихово отклањање (чл. 33, 48, 49). Поред ових кључних тачака деловања повереника, постоји и могућност подношења прекршајних пријава и тужби за заштиту од дискриминације. Из првог извештаја Повереника за заштиту равноправности (за 2010. годину) види се да се највећи број притужби односио на повреду равноправности у сфери рада и запошљавања, националне припадности, политичког и верског убеђења и пола. Тим поводом, Повереник је изрекао шест упозорења и саопштења јавности и две опште препоруке државним органима. Поступак решавања притужби квалификује се као посебан управни поступак и окончава се *мишљењем* о томе да ли је дошло до повреде одредаба Закона о забрани дискриминације, о чему обавештава подносиоца и лице против којег је притужба поднета. Уз мишљење, Повереник препоручује лицу против којег је поднесена притужба начин отклањања повреде права. Сам начин рада Повереника за заштиту равноправности ближе је уређен Пословником. Сва ова овлашћења којима специјализовани повереник остварује своју улогу, указују на чињеницу да се не ради о потпуно чврстим правним овлашћењима, те да место и стварни утицај ове институције у политичком систему зависе првенствено од професионалног угледа личности која ове послове обавља и од услова у којима она

⁶ У прав(н)ом смислу, надзор над применом Закона о забрани дискриминације не врши Повереник, већ министарство надлежно за људска и мањинска права. Али, Повереник је централно тело за надзирање остваривања недискриминације на општи начин (њему је законодавац посветио готово половину чланова ЗЗД) и, будући да подноси извештај Народној скупштини, надзор над спровођењем ЗЗД врши и Народна скупштина.

делује. Не треба потцењивати ни психолошко дејство саме чињенице да постоји посебан и независан специјализовани контролор који надгледа и штити остваривање равноправности свих.

Надлежности Повереника широко су одређене, у складу са међународним стандардима, како би се омогућило да Повереник ефикасно и делотворно спречава дискриминацију и штити грађане од сваке дискриминације и доприноси остваривању и унапређивању равноправности. Сагласно чл. 33 ЗЗД, једна од основних надлежности Повереника јесте поступање по притужбама у случајевима дискриминације лица или групе лица које повезује исто лично својство. Сет надлежности односи се на унапређивање заштите равноправности. У оквиру ове делатности, Повереник је овлашћен да упозорава јавност на најчешће, типичне и тешке случајеве дискриминације, прати спровођење закона и других прописа, иницира доношење или измену прописа ради спровођења и унапређивања заштите од дискриминације и даје мишљење о одредбама нацрта закона и других прописа који се тичу забране дискриминације, као и да препоручује органима јавне власти и другим лицима мере за остваривање равноправности.

Најзначајнији део надлежности Повереника односи се на праћење стања у области заштите равноправности, о чему подноси годишњи извештај Народној скупштини. Када је то потребно, Повереник, самоиницијативно или на захтев Народне скупштине, подноси и посебан извештај, нарочито у случајевима учестале вишеструке дискриминације и када она долази од органа јавне власти и др. У свом деловању Повереник је дужан да успоставља и одржава сарадњу са органима надлежним за остваривање равноправности и заштиту људских права на територији аутономне покрајине и локалне самоуправе и надзире примену и остваривање антидискриминационих закона. Забрана дискриминације садржана је и у многим законима којима се уређују поједине области друштвених односа.

Поступак пред Повереником за заштиту равноправности покреће се подношењем притужбе. На подношење ових притужби овлашћени су свако физичко и правно лице, укључујући и организације које се баве заштитом људских права и друга лица (чл. 35 ЗЗД).

Притужба треба да садржи податке о особи која је дискриминисана, начин на који је дискриминисана и ко је дискриминатор, као и доказе и наводе о доказним средствима која се могу употребити у циљу доказивања истинитости наведених чињеница. Притужба треба да буде потписана, подноси се писано, у штампаној форми, а може се поднети и путем телефона, електронском поштом са скенираним поднеском и потписом подносиоца, у електронској форми уз елек-

тронски потпис подносиоца, као и усмено на записник. Повереник за заштиту равноправности не поступа по анонимним притужбама.

У поступку по притужби, који је једноставан и, по природи ствари, лишен претераних формалности, утврђује се чињенично стање увидом у поднесене исправе, узимањем изјава од подносиоца притужбе, лица против којег је притужба поднета и других лица, као и на сваки други погодан начин, у складу са законом, а према околностима случаја (чл. 37 ЗЗД). Лице против којег је притужба поднесена може се изјаснити о наводима притужбе у року од 15 дана од дана пријема. Пре предузимања других радњи у поступку, уколико постоји обострана сагласност (притужиоца и притуженика), Повереник предлаже спровођење поступка мирења у складу са Законом о посредовању – медијацији. Дакле, врши се целовита правна анализа предмета, а по потреби и одговарајућа тестирања, прикупљају се статистички и други подаци и сл. Повереник настоји да се поступак спроведе без одуговлачења и са што мање трошкова. Значајно је за подносиоца притужбе што је ослобођен трошкова поступка, а поступак се окончава у року од 90 дана од дана подношења притужбе (чл. 35 и 39 ЗЗД).

На основу резултата извиђања у поступку по притужби, Повереник доноси одлуку, тј. *мишљење* о томе да ли је извршена дискриминација (чл. 39, ст. 1 ЗЗД). Уз мишљење да је извршена дискриминација, Повереник издаје и *препоруку* лицу против кога је поднесена притужба о начину отклањања повреде права (чл. 39, ст. 2 ЗЗД), остављајући му рок од 30 дана да поступи по препоруци и отклони повреду права. Лице коме је препорука упућена дужно је да поступи по препоруци и отклони повреду права у року од 30 дана од дана пријема препоруке и да о томе обавести Повереника. Уколико то не учини, Повереник је овлашћен да донесе *решење* којим дискриминатору изриче меру опомене и оставља му нови рок од 30 дана за отклањање повреде права. Решење је коначно и против њега није допуштена посебна жалба. Уколико у новом року од 30 дана дискриминатор не отклони повреду права, Повереник о томе може да *извести јавност* (чл. 40 ЗЗД). Санкција за неизвршавање решења о мери опомене је, дакле, обавештавање јавности, што је у уређеним демократијама у којима постоји висок степен политичке и јавне одговорности, јак инструмент деловања омбудсмана, који, по правилу, резултира постојањем и остваривањем политичке одговорности (подношењем оставке, разрешењем дискриминатора и сл.) дискриминатора.

Из редовног годишњег извештаја за 2011. годину,⁷ види се да је Поверенику упућено 335 притужби и 11 обавештења и иницијатива. Број притужби је скоро три пута већи него у 2010. години, што сведочи о повећаној препознатљивости ове институције у јавности и о информисаности грађана о њеном постојању.

Такође, истиче се да је током 2011. године Повереник издао 98 мишљења и 17 препорука органима јавне власти за предузимање мера ради унапређивања равноправности, покренуо три парнице за заштиту од дискриминације, издао 29 упозорења и саопштења, као и седам обавештења јавности о неспровођењу препорука. Највећи број притужби односио се на дискриминацију у сфери рада и запошљавања. Међу поднетим притужбама, највише је оних у којима се као основ дискриминације наводи национална припадност, инвалидитет и пол. Трећина притужби поднета је против органа јавне власти. Међу приспелим притужбама релативно је велики број оних неважећих, које се не односе на повреду права на равноправност, већ на друга противправна понашања, што показује да грађани нису у довољној мери упознати са појмом дискриминације и са надлежностима Повереника.⁸

⁷ *Редовни годишњи Извештај Повереника за заштиту равноправности за 2011. годину*, Београд 2012.

⁸ Дискриминација на основу пола, према подацима из Извештаја, један је од најраширенијих видова дискриминације у Србији, упркос томе што је равноправност полова зајемчена Уставом и што је прописана дужност државе да води политику једнаких могућности (чл. 15 Устава). Ова уставна дужност ближе је разрађена ЗРП из 2009. године, којим је прописано да су органи јавне власти дужни да развијају активну политику једнаких могућности у свим областима друштвеног живота, што подразумева равноправно учешће полова у свим фазама планирања, доношења и спровођења одлука које су од утицаја на положај жена и мушкараца (чл. 3 ЗРП). Иако се ЗРП примењује од децембра 2009. године, а Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности, 2008–2014. улази у трећу годину реализације, нема показатеља који би упућивали на закључак да је дошло до битних помака у успостављању фактичке равноправности жена и мушкараца у друштвеним односима. Кад је реч о учешћу жена у политичком и јавном животу, евидентно је да је број жена на местима одлучивања и даље веома мали, иако оне чине 51,4 % популације и представљају преко 50 % бирачког тела. То потврђују и званични статистички подаци. Почетком 2011. године, у Влади Републике Србије било је свега 18,5 % жена на министарским позицијама, 22,7 % међу државним секретарима, док их је међу помоћницима министара 42,6 %. Након реконструкције Владе РС у марту 2011. године, повећало се учешће жена на позицији државног секретара (25,4 %), као и на положајима помоћника министара (46 %). У претходном мандату, Народна скупштина Републике Србије имала је 53 народне посланице, председницу скупштине и три потпредседнице скупштине. Међу председницима посланичких група само је једна жена, а међу 87 председника политичких странака, само три су жене. Од 150 општина у Србији, на месту председника општине налази

572

Кривичноправна заштита од дискриминације уређена је кривичним законодавством Републике Србије, пре свега Кривичним законом (КЗ), који прописује више кривичних дела у вези са забраном дискриминације, као што су повреда слободе изражавања националне или етничке припадности, исповедања вере и вршења верских обреда, промоција и позивање на мржњу, насиље према лицу или групи лица на основу неког њиховог личног својства и др.

Кад је реч о дискриминацији особа са инвалидитетом, од огромног је значаја критички осврт и активности Повереника на анимирању политичке и стручне јавности да се обезбеде бољи услови, који ће овој категорији поправити квалитет живљења. Иако је последњих година побољшан нормативни оквир и повећана друштвена видљивост особа са инвалидитетом, ова категорија грађана је у много горем положају у односу на остале грађане. Дискриминација особа са инвалидитетом, посредна и непосредна, како се истиче, постоји у свим сферама друштвеног и приватног живота, а најизраженија је у области запошљавања, образовања, приступа објектима и услугама и становања. Њихов положај може се најбоље сагледати ако се има у виду висок степен незапослености, низак степен образовања, сиромаштво, политичка незаступљеност, насиље којем су посебно изложена лица са инвалидитетом, као и отежан приступ јавним објектима, површинама и услугама.⁹

Дискриминација у области рада и запошљавања¹⁰ најчешћа је приликом запошљавања и избора кандидата за обављање одређеног посла, одлучивања о напредовању на послу и стручног усавршавања и оспособљавања, као и приликом отказивања уговора о раду, односно престанка радног ангажовања. Према важећим прописима, заштиту од дискриминације на раду уживају не само лица у радном односу, него и лица која обављају привремене и повремене послове, лица на

се десет жена, а међу 23 градоначелника, само је једна жена. – Вид. *Редован годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2011*, 28.

⁹ Дискриминација особа са инвалидитетом и даље је евидентна у области запошљавања. Примена Закона о професионалној рехабилитацији и запошљавању особа са инвалидитетом дала је извесне резултате, али се још много пажње мора посветити запошљавању особа са инвалидитетом, што показују и подаци Светске банке. У Србији је запослено само око 13 % особа са инвалидитетом. Забрињава и податак да је од тога 10 % запослено у невладином сектору (највише у организацијама самих особа са инвалидитетом), а само 1 % у привреди и јавном сектору. Укупна незапосленост особа са инвалидитетом тако је три пута већа него код осталог становништва. – Вид. Извештај, (2011), 38.

¹⁰ Више о томе: З. Вукашиновић-Радојичић, С. Југовић, „Начело родне равноправности у области запошљавања и радних односа“, *Култура полиса*, год. IX (2012), посебно издање 1, Београд 2012.

допунском раду, лица која обављају јавну функцију, припадници војске, али и лица која траже посао, приправници, волонтери, студенти на пракси и свако друго лице које по било ком основу учествује у раду. ЗЗД у чл. 16 забрањује дискриминацију у области рада, односно нарушавање једнаких могућности за заснивање радног односа или уживање под једнаким условима свих права у области рада, као што су право на рад, на слободан избор запослења, на напредовање у служби, на стручно усавршавање и професионалну рехабилитацију, на једнаку накнаду за рад једнаке вредности, на правичне и задовољавајуће услове рада, на одмор, на образовање и синдикално организовање, као и на заштиту од незапослености.

Кад је реч о основаности притужбе, треба рећи да је одредбама ЗЗД прописано да изрази „дискриминација“, односно „дискриминаторно поступање“ „означавају свако неоправдано прављење разлике или неједнако поступање, односно пропуштање (искључивање, ограничавање или давање првенства), у односу на лица или групе као и на чланове њихових породица, или њима блиска лица, на отворен или прикривен начин, а који се заснива на раси, боји коже, прецима, држављанству, националној припадности или етничком пореклу, језику, верским или политичким убеђењима, полу, родном идентитету, сексуалној оријентацији, имовном стању, рођењу, генетским особеностима, здравственом стању, инвалидитету, брачном и породичном статусу, осуђиваности, старосном добу, изгледу, чланству у политичким, синдикалним и другим организацијама и другим стварним, односно претпостављеним личним својствима (чл. 2, ст. 1, т. 1).

Иако ЗЗД прописује преко двадесет личних својстава као могуће основе дискриминације, треба имати у виду да ова листа није коначна, односно основ дискриминације може бити и било које друго лично својство.

Највише притужби у 2011. години односило се на дискриминацију на основу националне припадности (20,6 %), пола (10,3 %), брачног и породичног статуса (6 %), имовног стања (5,7 %), старосног доба (4,5 %), инвалидитета (3,2 %), сексуалне оријентације (2,8 %) и остали основи (46,9 %). У 2011. години није примљена ниједна притужба за дискриминацију на основу боје коже и генетских особности.

4. ЗАКЉУЧНИ ОСВРТ

Законским увођењем најпре омбудсмана општег типа (Заштитника грађана) 2005. године (његовим именовањем 2007. године), као и увођењем појединих облика специјализованих омбудсмана, као што је Повереник за заштиту равноправности, Република Србија сврстала се у ред огромне већине држава које имају омбудсмане опште и специјалне намене. Будући да омбудсман превасходно представља механизам заштите људских права и ванправне (политичке) контроле управе, овлашћења Заштитника грађана, као и Повереника за заштиту равноправности у Републици Србији, мање-више припадају типичним „омбудсманским“, недовољно чврстим, али ипак значајним правним овлашћењима (препоручује, критикује, обзнањује, предлаже, поучава, иницира). Стога, Повереник за заштиту равноправности, као специјализовани омбудсман, представља складну допуну постојећим институционалним механизмима заштите људских права, која се односе на спречавање дискриминације и остваривање и заштиту равноправности свих.

С обзиром на то да је Повереник за заштиту равноправности млада, тек установљена институција (изабран 5. маја 2010. године), повереник је до сада поднео свега два редовна годишња извештаја о свом раду и о стању остваривања и заштите равноправности грађана. Поред огромног броја одбачених притужби, извештаји Повереника садрже забрињавајуће податке о дискриминацији и о стању равноправности у Републици Србији. Код таквог стања ствари Повереник не може да представља фину, софистицирану заштиту грађана, какву би требало, већ примарно утиче и на друштвене услове у којима делује, мењајући их набоље, утичући на понашање и поступање свих доносилаца одлука органа јавне власти. С друге стране, и његови ефекти биће далеко већи са побољшањем услова у којима Повереник остварује своју мисију. Будући да је углед и ауторитет личности која се бира за омбудсмана круцијална за делотворност ове институције, може се поуздано претпоставити да ће ефекти делотворности овог специјализованог повереника у будућности потврдити очекивања. Тек када се укупно стање у јавном сектору и друштву уопште побољша и недискриминација постане правило, ваља размотрити могућности институционалних и организационих промена и редефинисања надлежности Заштитника грађана и Повереника за равноправност као специјализованог омбудсмана, а које се иначе (надлежности) делимично поклапају.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Вукашиновић-Радојичић, Зорица, Југовић, Сретен, „Начело родне равноправности у области запошљавања и радних односа“, *Култура полиса*, год. IX/12, посебно издање 1, Београд 2012;
2. Давинић, Марко, „Значај институције омбудсмана за правни систем“, *Правни живот*, бр. 10/2007;
3. Давинић, Марко, „Појам лоше управе“, *Правни живот*, број 10/2008;
4. Дапчевић-Марковић, Љиљана, *Контрола полиције и полицијски омбудсман*, Београд 2008;
5. Добрковић, Дина (ур.), *Људска права у Србији*, Београд 2010;
6. Јовичић, Миодраг, *Омбудсман – чувар законитости и права грађана*, Београд 1969;
7. Југовић, Сретен, „Заштитник грађана и контрола полиције и БИА-е у Републици Србији“, *Правна ријеч*, бр. 29/2011, Бања Лука 2011;
8. Марковић, Ратко, *Управно право*, Београд 2002;
9. Милетић, Слободан, *Полицијско право*, Београд 2003;
10. Милетић, Слободан, *Коментар Закона о полицији*, Београд 2009;
11. Милков, Драган, „Специјализовани омбудсмани“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2007;
12. Милков, Драган, *Управно право III, Контрола управе*, Нови Сад 2010;
13. Милосављевић, Богољуб, *Грађански надзор над полицијом – могући модел за Србију*, Београд 2004;
14. Пајванчић, Маријана, Петрушић, Невена, Јашаревић, Сенад, *Коментар Закона о равноправности полова*, Београд 2010;
15. Поповић, Славољуб, Петровић, Милена, у сарадњи са Милошем Прицом, *Управно право општи део*, Ниш 2011;
16. *Редован годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2010. годину*, Београд 2011;
17. *Редован годишњи извештај Повереника за заштиту равноправности за 2011. годину*, Београд 2012.
18. Симовић, Дарко, „О потреби установљивања полицијског омбудсмана у Републици Србији“, *Полиција у функцији заштите људских права*, Београд 2011;
19. Симовић, Дарко, „Значај омбудсмана у транзиционим државама – пример Републике Србије“, *Правна ријеч*, бр. 27/2011, Бања Лука 2011;
20. Томић, Зоран, *Опште управно право*, Београд 2009.

Правни прописи

1. Устав Републике Србије, *Сл. гласник Р. Србије*, бр. 98/06;
2. Закон о Заштитнику грађана, *Сл. гласник Р. Србије*, бр. 79/05, 54/07;
3. Закон о здравственој заштити, *Сл. гласник Р. Србије*, бр. 107/05;

4. Закон о забрани дискриминације, *Сл. гласник Р. Србије*, бр. 22/09;
5. Закон о равноправности полова, *Сл. гласник Р. Србије*, бр. 104/09;
6. Закон о спречавању злостављања на раду, *Сл. гласник Р. Србије*, бр. 36/10.

Associate Professor Sreten Jugović, LL.D.

Assistant Professor Zorica Vukašinović-Radojičić, LL.D.

Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

COMMISSIONER FOR THE PROTECTION OF EQUALITY – EARLY EXPERIENCES OF THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

In addition to the general duty of all state authorities and non-state entities to work toward ensuring and protecting equality and non-discrimination, Serbia has established a specialised ombudsman – the Commissioner for the Protection of Equality. Following its establishment under the Prohibition of Discrimination Act 2009, the first Commissioner for the Protection of Equality was appointed on 5 May 2010, by means of the decision of the National Assembly of Serbia. The selection criteria are identical to those established for the Protector of Citizens, that is, a general Ombudsman. The powers of the Commissioner include classical, the so-called ‘soft’ legal powers, possessed also by ombudsmen in comparative regimes. The Commissioner acts upon the complaints of discrimination and issues recommendations for improving equality protection; warns the public about cases of discrimination and reports on the situation in the field of equality. From the Commissioner’s reports (2010, 2011) it can be seen that the majority of the complaints related to violations in the sphere of work and employment, nationality, political and religious beliefs, and gender. The very fact of the existence of a special, independent and specialised supervisor to monitor and protect the achievement of equality is significant per se, as it has a psychological effect as well. It can be expected that the Commissioner’s performance will be more effective after the overcoming of the initial difficulties faced by ombudsmen in all countries in transition, and the greater public recognition. The efficiency of this, and any other, type of ombudsman will depend primarily on reputation and authority of the person acting as the Commissioner for the Protection of Equality, as well as on the conditions under which he/she operates.

Key words: *Commissioner; Equality; Discrimination; Complaint; Recommendation; Report.*