

Др Милан РАПАЈИЋ*

ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ПОВЕРЕНИКА ЗА ЗАШТИТУ РАВНОПРАВНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Апстракт

У Републици Србији је Законом о забрани дискриминације установљен Повереник за заштиту равноправности, као самостално и независно контролно тело са специјализацијом у борби против дискриминације. Указује се на гаранције независности овог тела и надлежности, анализиран је поступак по притужбама због дискриминације и његов однос са општим управним поступком, начин његовог покретања, круг активно легитимисаних субјеката, сам ток поступка, начин како се утврђује чињенично стање и могућа исходишта овог поступка. Аутор у раду пажњу посвећује механизмима грађанскоправне и прекршајноправне заштите од дискриминације. Такође, указује се на начин остваривања законских овлашћења Повереника за заштиту равноправности у сфери превенирања дискриминације, као и остваривања и поспешивања равноправности. Коначно, уместо завршних разматрања, указује се на правну природу Повереника за заштиту равноправности.

Кључне речи: Повереник за заштиту равноправности, положај, дискриминација, заштита, правна природа.

1. УВОД

Законом о забрани дискриминације (2009) детаљизоване су опште одредбе Устава Републике Србије (2006) о једнакости и забрани дискриминаторског поступања. Тако се у Уставу наводи "Пред Уставом и законом сви су једнаки. Свако има право на једнаку законску заштиту, без дискриминације. Забрањена је свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и

* Ванредни професор, Универзитет у Крагујевцу, Правни факултет, Република Србија, mrapajic@jura.kg.ac.rs, ORCID: 0000-0002-1268-6826.

психичког или физичког инвалидитета. Не сматрају се дискриминацијом посебне мере које Република Србија може увести ради постизања пуне равноправности лица или групе лица која су суштински у неједнаком положају са осталим грађанима." (Устав Републике Србије, 2006, чл. 21). Ова одредба је наишла на коментар у правној теорији, па се наводи: "Међу начелним одредбама Устава о људским и мањинским правима је и општа норма о забрани дискриминације. Смисао уставне забране дискриминације јесте да се обезбеде основне претпоставке да се сва друга људска права која Устав гарантује остварују под једнаким условима. Изричиту уставну забрану дискриминације не прате, међутим, одредбе које санкционишу њено кршење или барем делегирају законодавцу да то питање регулише." (Рајванчић, 2009, 32)

Нормативни оквир за установљивање, избор и начин рада Повереника за заштиту равноправности (у даљем тексту: Повереник), уређен је Законом о забрани дискриминације (у даљем тексту: ЗЗД) и Пословником о раду Повереника за заштиту равноправности (2024). Постојање тела која се институционално боре против дискриминације, а установљена су као државни органи, познато је у упоредном праву. Тако, Европска комисија за борбу против расизма и нетолеранције Савета Европе је Општом препоруком бр. 2, 1997. године сугерирала државама чланицама Савета Европе да установе специјализована тела за борбу против расизма и дискриминације на државном нивоу. У Директиви Европске уније бр. 43 из 2000. године, којом се забрањује расна и етничка дискриминација, тачније у члану 13 се наводи да ће: "државе основати специјална тела за борбу против дискриминације, која ће се бавити помагањем жртвама дискриминације, спровођењем независних истраживања у вези са појавом дискриминације и публиковањем независних извештаја и препорука, који се односе на дискриминацију." (Директива Европског савета 2000/43 о примени принципа једнаког третмана међу особама без обзира на њихово расно или етничко порекло, 2000, чл. 13).

Путања у раду прати основна излагања о Уставној и законској забрани дискриминације у Србији, уз указивање на правни основ установљивања Повереника за заштиту равноправности у Републици Србији. Да би се указало на значај које ово независно контролно тело има, приказана су упоредно-правна решења постојања сличних тела у другим државама. Једна од централних тема у раду је тема правног положаја, избора, разрешења и надлежности Повереника за заштиту равноправности. У тој анализи, примењен је нормативно-догматски метод. Повереник за заштиту равноправности, за разлику од Заштитника грађана, има овлашћење да учествује у грађанско-судском поступку, тј. у парници за заштиту равноправности, представљајући странку чија су права повређена. То је једно од значајних овлашћења овог Повереника. Поступање Повереника је процесни део насловљене теме, а он се покреће притужбом по принципу *actio popularis*, о чему ће бити посебно речи у одговарајућем делу текста.

2. КРАТАК УПОРЕДНО-ПРАВНИ ПРЕГЛЕД

Србија се установљавањем Повереника, односно регулацијом његовог правног положаја, сврстала у ред земаља које имају тела надлежна за спречавање дискриминације, односно промовисање равноправности. Та тела имају различите називе, као што су комисије, специјализовани омбудсмани или заменици омбудсмана, а негде поред ових тела делују и посебни парламентарни одбори. Хрватски Закон о заштити дискриминације одређује да је омбудсман – Пучки правобранитељ, централно тело за сузбијање дискриминације, а специјализовани омбудсмани могу вршити посебне надлежности за заштиту од дискриминације.

Тако у Хрватској постоји Правобранитељ за равноправност сполова и Правобранитељ за дјецу. Овакав приступ у примени је у Босни и Херцеговини и Црној Гори. У Бугарској, на пример, постоји Комисија за заштиту од дискриминације. Комисија је колективни орган, састављена од девет чланова, где пет чланова бира Парламент, четири члана комисије председник Републике. Комисија у поступку по притужбама доноси посебно решење у коме се одређују санкције и предузимају управне мере. Овај акт, по природи, решење је донето у другостепеном поступку. У Албанији, такође, постоји Повереник тј. представник за заштиту од дискриминације, који је надлежан да изриче прекршајне казне. У Финској, која је позната по већем броју специјализованих омбудсмана, делује Омбудсман за равноправност, а на основу Закона о равноправности. Он даје упутства и савете о питањима у вези са Законом о равноправности и случајевима дискриминације по основу пола, родног идентитета и родног изражавања. Такође, овај специјализовани омбудсман је промотор унапређења родне равноправности. Тако, лице које сумња да је било изложено дискриминацији, може од Омбудсмана за равноправност затражити смернице и савете. Уколико Омбудсман закључи да се обавезе из Закона о равноправности не поштују или да се крше одредбе, мора покушати да то спречи давањем упутства и савета. Омбудсман за равноправност може Парламентарном одбору за недискриминацију и равноправност указати на специфичне противзаконите радње којима се крши равноправност. У Босни и Херцеговини, институција Омбудсмана за људска права обавља функцију централне националне институције за спречавање дискриминације у складу са одредбама Закона о забрани дискриминације и у извршавању тог мандата сарађује са свим органима власти у Босни и Херцеговини, као и организацијама цивилног друштва и међународним телима која се баве питањима равноправности и недискриминације. Дакле, Босна и Херцеговина нема посебног омбудсмана за заштиту равноправности, као што има Финска и Србија, али матичан Закон о забрани дискриминације, даје посебно овлашћење Омбудсману за људска права у заштити од дискриминације и промовисању равноправности. У сваком случају, положај Повереника у Републици Србији, у складу је са међународним и европским стандардима.

3. ПРАВНИ ПОЛОЖАЈ, ИЗБОР, РАЗРЕШЕЊЕ И НАДЛЕЖНОСТ ПОВЕРЕНИКА ЗА ЗАШТИТУ РАВНОПРАВНОСТИ

Повереник за заштиту равноправности је самосталан, независан и специјализован државни орган. Иначе, независност тела које се баве заштитом равноправности је од круцијалног значаја за њихов рад. Повереник је успостављен као инокосан орган са широком палетом законских овлашћења и главно је национално тело за борбу против свих видова дискриминације. Реч је о, по нашем мишљењу, независном контролном телу. Независна контролна тела су у правни систем Србије инкорпорирана после петооктобарских промена и покушаја установљивања демократског друштва. "Независна тела су релативно нове институције које се разликују у погледу основа настанка (Устав, закон), по начину избора, овлашћењима, начину финансирања, као и по начину деловања који је профилисао њихов кредибилитет. У складу са овим разликама, независна тела се налазе у распону између 'четврте гране власти' и водећих институција у погледу контроле и надзирања власти. Две основне карактеристике независних тела су њихова независност и одговорност. Битан елемент независности независних тела је и њихова потпуна финансијска независност у односу на владу, односно извршну власт. Важан фактор аутономије независних тела јесу кадрови који одолевају политичким и другим притисцима. Да би независна тела била ефикасна, потребно је да буду: потпуно независна од владе; да имају широка овлашћења; да имају одговарајуће ресурсе и да њихов рад буде бесплатан за подносиоце притужби; да буду лако доступна, како у географском смислу преко локалних канцеларија, тако и електронским путем; да подносе извештаје и полажу рачуне за свој рад парламенту." (Orlović, 2010, 231)

На челу институција и тела које су надлежне за заштиту људских права и контролу управе, као што су омбудсмани, комесари, повереници се, по правилу, налазе дипломирани правници са дугогодишњим искуством у заштити и промоцији људских права и то је већинско решење у упоредном праву. На тој линији је био и српски законодавац када је прописао да за Повереника може бити изабран дипломирани правник, држављанин Републике Србије са најмање десет година искуства на правним пословима у области заштите људских права са високим моралним и стручним квалитетима. Свакако да додатан ауторитет једној институцији, поред правног оквира, даје и личност која се налази на челу те институције, својим људским особинама и професионалним референцама.¹ Да би се успешно обављала функција Повереника, потребна је, по нашем мишљењу, потпуна посвећеност раду на

¹ Прва Повереница за заштиту равноправности је била проф. др Невена Петрушић, редовна професорка Правног факултета Универзитета у Нишу на предмету грађанско процесно право и на ту функцију је изабрана 2010. године. Друга Повереница је Бранкица Јанковић, мастер правница, која је пре избора на функцију била државни секретар у Министарству за рад, запошљавање и социјалну политику.

заштити једног тако значајног људског права, као што је право на равноправност. Зато је предвиђено да неко ко обавља функцију овог инокосног државног органа омбудсманског типа, не може обављати другу јавну или политичку функцију, нити професионалну делатност. Овај инкомпатибилитет додатно штити независност Повереника.

Народна скупштина Републике Србије бира Повереника већином гласова свих народних посланика на предлог Одбора Народне скупштине надлежног за уставна питања. Овај Одбор утврђује предлог већином гласова од укупног броја чланова Одбора, а свака посланичка група у Народној скупштини има право да Одбору предложи личност за коју држи да је адекватна за функцију Повереника. Предвиђен је петогодишњи мандат Повереника, уз могућност једног реизбора. Повереник ужива имунитет који уживају народни посланици у Народној скупштини, има право на плату једнаку плати судије Врховног суда, као и право на накнаду трошкова који су настали у вези са вршењем функције. То су, свакако, гаранције независности Повереника. Самосталност и независност Повереника додатно су појачани кроз прецизно нормирање начина престанка функције и таксативно су предвиђени разлози за разрешење и поступак разрешења. Према члану 30 ЗЗД, Поверенику престаје функција истеком мандата, подношењем оставке у писменом облику Народној скупштини, испуњењем услова за старосну пензију у складу са законом, разрешењем и смрћу. Разлози за разрешење су нестручан и несавестан рад, ступање на правну снагу одлуке којом је осуђен на кривично дело на казну затвора која га чини недостојним или неподобним за обављање ове функције, губитак држављанства, обављање друге јавне функције или професионалне делатности, друге дужности или посла, који би могао утицати на његову самосталност, као и поступање супротно закону којим се уређује спречавање сукоба интереса приликом вршења јавних функција. Предвиђен је одређени број посланика који може затражити разрешење Повереника и сматрамо да је добро решење које предвиђа да ту иницијативу може поднети најмање једна трећина чланова Парламента. Одбор за уставна питања надлежан је да утврди постојање разлога за разрешење и да о томе обавести Народну скупштину, која доноси одлуку за разрешење већином гласова свих народних посланика.

Органи јавне управе, уопште, државни органи, па и независна контролна тела, имају своје стручне службе од којих много зависи успешност њиховог функционисања. Тако је чланом 32 ЗЗД предвиђено да Повереник има Стручну службу, која му асистира у вршењу његових надлежности. Организацију и рад Стручне службе нормира сам повереник актом о организацији и систематизацији послова, а Народна скупштина даје сагласност на овај акт. Повереник је самосталан када је реч о организацији стручне службе. Повереник има три помоћника, од којих свако руководи заокруженом облашћу рада и Повереник их распоређује. У Стручној служби Повереника, према Правилнику о унутрашњем уређењу и систематизацији

радних места, формирана су три сектора: Сектор за поступање по притужбама, Сектор за унапређење заштите равноправности, међународну сарадњу и пројекте и Сектор за опште послове, којима руководе помоћници Повереника. У Стручној служби Повереника формира се колегијум, чија је надлежност помагање Поверенику у координацији и усклађивању рада, уједначавању начина поступања, утврђивању опште смернице за рад организационих јединица и обављање других послова прописаних Пословником о раду. О пријему лица у радни однос, Повереник је надлежан да самостално одлучује, руководећи се потребом професионалног и делотворног вршења своје надлежности. На запослене у Стручној служби, сходно се примењују прописи о радним односима у државним органима.

Повереник има сплет надлежности, које су пројектоване тако да се, у ствари, имплементирају међународни стандарди за ефикасно и делотворно спречавање и борбу против дискриминације. Тако је Европска комисија за борбу против расизма и нетолеранције донела 1997. године Препоруку 97/36. У тој Препоруци се наводи да тела за борбу против дискриминације "сходно околностима, праву и пракси одређене земље, треба да имају што је могуће више од следећих функција и надлежности: а) Да раде на елиминацији разних облика дискриминације изнетих у преамбули и да унапређују једнаке могућности и добре односе међу припадницима свих различитих група у друштву; б) Да прате садржај и дејство закона и извршних аката у погледу њихове релевантности за циљ борбе против расизма, ксенофобије, антисемитизма и нетолеранције и предлажу, ако је потребно, евентуалне измене законодавства у тој области; ц) Да саветују законодавне и извршне власти у циљу побољшања прописа и праксе у релевантним областима; д) Да обезбеде помоћ жртвама, укључујући и правну помоћ, да би се осигурала њихова права пред институцијама и судовима; е) Сходно законској регулативи у одређеној земљи, да имају могућност обраћања судовима или другим правосудним органима према потреби, ако и када је неопходно; ф) Да саслушају и размотре притужбе и петиције које се односе на конкретне случајеве и настоје да се постигне поравнање било путем измирења, било, у оквирима прописаним законом, путем обавезујућих и правоснажних одлука; г) Да имају одговарајућа овлашћења за прибављање доказа и информација у вршењу својих функција под ф. у горњем тексту; х) Да пружају информације и савете релевантним телима и институцијама, укључујући државна тела и институције; и) Да дају савете о стандардима антидискриминаторне праксе у конкретним областима који могу или да имају законску снагу или да буду добровољни у смислу њихове примене; Да унапређују и доприносе обуци одређених кључних група без штете по примарну улогу професионалних организација из ове области у обучавању; к) Да подижу ниво свести широке јавности о питањима дискриминације и да припремају и објављују информације и документе из ове области; л) Да подржавају и подстичу организације које имају циљеве сличне циљевима специјализованог тела; м) Да узму у обзир и према потреби изразе разлоге за забринутост тих организација." (Петрушић, 2011, 23)

Једна од круцијалних надлежности Повереника представља поступање по притужбама у случајевима дискриминације појединаца или групе појединаца, које повезује исто лично својство. Према члану 33 ЗЗД, Повереник је надлежан да прима и разматра притужбе због дискриминације, даје мишљења и препоруке у конкретним случајевима дискриминације и изриче законом утврђене мере. Повереник је, такође, дужан да подносиоцу притужбе пружи информације о његовом праву и могућности покретања судског или другог поступка заштите, односно препоручује поступак мирења, као и да подноси тужбе за заштиту од дискриминације као странка у функционалном смислу, а уз сагласност дискриминисаног лица, под условом да поступак пред судом по истој ствари није већ покренут или правноснажно окончан. Такође, Повереник је надлежан да подноси прекршајне пријаве због аката дискриминације.

У теорији се указује да за разлику од Заштитника грађана, Повереник учествује у судским поступцима, као што смо видели. "Његова специфична надлежност није само да делује у својству 'пријатеља суда' (*amicus curie*), већ и да учествује у парници као тужилац, односно да представља странку чија су права на равноправност повређена." (Радојевић, 2016, 554) Један део надлежности Повереника тиче се унапређивања равноправности. Тако је Повереник овлашћен да упозорава јавност на најчешће типичне и тешке случајеве дискриминације, да прати спровођење закона и других прописа, иницира доношење и 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 власти и другим лицима мере за остваривање равноправности.

Значајна надлежност Повереника је праћење заштите равноправности о чему подноси годишњи извештај Народној скупштини о стању у области заштите равноправности. Повереник, када је то потребно, на сопствену иницијативу или на захтев Народне скупштине, подноси и посебан извештај, нарочито у случајевима учестале вишеструке дискриминације, дискриминације која долази од органа јавне власти и случајевима тешких облика дискриминације. Такође, Повереник је дужан да у својим активностима успоставља и одржава сарадњу са органима надлежним за остваривање равноправности и заштиту људских права на територији аутономне покрајине и локалне самоуправе.

На предлог Повереника у Буџету Републике Србије, обезбеђују се средства за рад Повереника, његових помоћника и његове Стручне службе. Иначе, један од међународних стандарда који је прописан, јесте обезбеђивање довољно финансијских средстава за квалитетан и делотворан рад националних тела за борбу против дискриминације. "У Париским принципима из 1992. које је усвојила Комисија Уједињених нација за људска права у одељку који се односи на независност и улогу државних независних институција које штите људска права, под тачком 5. наводи се да 'национална институција мора имати адекватно финансирање, просторије и

довољно особља како би могла да буде независна од владе у свом раду'. ЕЦПР у својој Препоруци број 2. из 1997. у принципу пет, који дефинише независност институција за заштиту равноправности, под тачком 1 наводи да се 'овим институцијама мора обезбедити довољно средстава да би извршавале своје обавезе ефикасно'. (Петрушић, 2011, 24-25)

4. ПОСТУПАЊЕ ПОВЕРЕНИКА

"Још једно питање које може утицати на правну природу институције Повереника, јесте врста поступка који се води пред овим органом. Члан 40 став 4 ЗЗД наводи да се на поступак пред Повереником сходно примењују одредбе закона којим се уређује општи управни поступак. Могло би се закључити да поступак пред Повереником представља једну врсту посебног управног поступка. Консеквенце оваквог решења су далекосежне и многа питања која се на први поглед чине теоријским, добијају своју примену у пракси. Закон наводи да ће се правила општег управног поступка сходно примењивати. То значи да ће се одредбе ЗУП-а примењивати у оној мери, у којој то дозвољава специфичан поступак пред Повереником. Даље, то значи да се неће моћи дирати у основна начела управног поступка и постулате на којима се он темељи. Пре свега, поступак по притужби је једноставан и лишен претераних формалности." (Andonović, 2018, 252) Дакле, поступак пред Повереником је оквирно регулисан ЗЗД, а детаљније Пословником о раду. На основу та два акта, одређени су начин покретања поступка, активна легитимација, садржина и форма притужбе, извођење и ток поступка, као и одлуке и мере које се доносе у поступку по притужбама.

Пред Повереником поступак се покреће подношењем притужбе и у том поступку, активна легитимација припада сваком физичком или правном лицу или групи лица (*actio popularis*), која сматрају да им је било којим актом, радњом или пропуштањем, извршена дискриминација по било ком основу. Ако се ради о повреди права групе лица, притужбу може поднети било које друго лице из групе. "У име и уз сагласност лица чије је право повређено, притужбу може поднети организација која се бави заштитом људских права или друго лице. Удружење или организација која се бави заштитом људских права може поднети притужбу у име групе лица чије је право повређено и без сагласности појединаца који чине ту групу, уколико се повреда односи на неодређени број лица друштвене групе које повезује неко лично својство. У име и уз сагласност лица чије је право повређено, притужбу може поднети и инспекција у складу са законом којим се уређује област инспекцијског надзора." (Закон о забрани дискриминације, 2009, чл. 35, с 3-4)

Што се тиче садржине притужбе и њене форме, прописано је да у њој треба да се приложе подаци о томе ко је дискриминисан, како је дискриминисан и од стране кога је дискриминисан, као и наводе о доказним средствима која се могу употребити у

циљу доказивања истинитости чињеница које указују на дискриминаторни акт. Притужба се, иначе, подноси по правилу писмено, у писаној форми, а може се поднети и путем телефакса, електронском поштом са скенираним поднеском и потписом подносиоца, у електронској форми уз електронски потпис подносиоца, као и усмено на записник. На подношење притужбе се не плаћа такса или друга накнада. Притужба треба да буде потписана, а по анонимним притужбама, Повереник не поступа. Изузетно, притужба се може поднети и усмено на записник. "Законска могућност да се притужба 'изузетно' поднесе усмено на записник, израз је пре свега, уважавања чињенице да су, на жалост, многи наши грађани и грађанке неписмени, па им треба омогућити да поднесу притужбу усмено на записник." (Петрушић, 2011, 26) Наравно, интенција законодавца није се односила само на то да неписменим лицима буде омогућено подношење притужбе, већ и лицима са инвалидитетом, која су, такође, у немогућности да поднесу притужбу у писменом облику. У подношењу тужбе усмено на записник, Служба повереника обезбеђује коришћење тумача и преводиоца да би се лицима са инвалидитетом и лицима која не познају службени језик, омогућило да поднесу притужбе. Поступак пред Повереником се спроводи на основу одређених начела, која се могу дефинисати као "апстрактна правила, којима законодавац поставља оквири и трасира пут за заштиту права, које објективно право признаје правним субјектима." (Јакшић, 2013, 140)

Поступање Повереника уоквирено је начелима. Тако се у члану 8 Пословника наводе начело независности и самосталности, слободне оцено докази и непристрасности, законитости, истине, делотворности и економичности, најбољег интереса подносиоца притужбе, односно оштећеног лица и поштовање личног интегритета и достојанства личности. У даљем тексту Пословника, ова начела су добила своју разраду. "Повереник поступа и одлучује независно и самостално, у складу са Законом о забрани дискриминације. Повереник, као независни орган, самостално утврђује чињенице и околности и на основу утврђених чињеница и околности примењује прописе на конкретан случај. Повереник непристрасно и савесно утврђује чињенично стање увидом у све доказе од значаја за поступање и одлучивање. Повереник брижљивом оценом сваког доказа посебно и свих доказа заједно, као и на основу резултата целокупног поступка, по свом уверењу одлучује које ће чињенице и околности узети као доказане. Повереник поступа и одлучује на основу и у оквиру Устава, општеприхваћених правила међународног права, потврђених међународних уговора и праксе међународних тела надлежних за остваривање равноправности и заштите од дискриминације и остваривање људских права, закона, подзаконских прописа и општих аката Повереника. У поступку пред Повереником утврђују се правилно и потпуно чињенице и околности које су од значаја за доношење акта Повереника. Чињенично стање се утврђује увидом у све доказе који су од значаја за поступање и одлучивање Повереника. Поступак пред Повереником спроводи се без одуговлачења и са што мање трошкова. За подносиоца

притужбе поступак пред Повереником је бесплатан." (Пословник о раду Повереника за заштиту равноправности, 2024, чл. 9-13) Начела која су наведена из Пословника о раду повереника, ваља упоредити са начелима која се налазе у Закону о општем управном поступку, који регулише начела као обавезна, када управни органи поступају у управним стварима. Значајан број начела о деловању Повереника из Пословника, имају своје упориште у начелима регулисаним ЗУП-ом. Исправно је у теорији примећено да целокупно деловање Повереника налази свој основ, управо, у ЗУП-у. Имајући у виду чињеницу да сви нижи правни акти морају бити у сагласности са вишим правним актима, Пословник из 2024. године је у сагласности са Законом о забрани дискриминације и Законом о општем управном поступку.

Након пријема притужбе, овлашћено службено лице у Стручној служби Повереника испитује да ли притужба садржи све неопходне елементе. Ако је притужба непотпуна, неразумљива или садржи недостатке који онемогућавају поступање, овлашћено службено лице у Служби Повереника, упућује без одлагања захтев подносиоцу притужбе да најкасније у року од 15 дана отклони недостатке, уз навођење недостатака и начина на који се они могу отклонити. Тако се притужба одбацује: 1) ако Повереник није надлежан да одлучује о повреди права на коју подносилац притужбе указује; 2) ако подносилац притужбе не отклони недостатке у року.² Акт о одбацивању притужбе због ненадлежности може садржати обавештење о органу надлежном за поступање. Међутим, ако је притужбу поднело дете, притужба се не може одбацивати, зато што нису отклоњени недостаци у прописаном року. Сагласно члану 36 ЗЗД и члану 24 став 1 Пословника о раду Повереника за заштиту равноправности, поступак по притужби се обуставља "1. ако се утврди да је по истој ствари покренут поступак пред судом, или је поступак пред судом по истој ствари правноснажно окончан; 2. ако је очигледно да нема повреде права на коју подносилац притужбе указује; 3. ако је Повереник у истој ствари већ поступао, а нису поднети нови докази; 4. ако се утврди да је због протекла времена од учињене повреде права немогуће постићи сврху поступања; 5. ако је подносилац притужбе одустао од притужбе; 6. у случају смрти подносиоца притужбе, дискриминисаног лица или брисања из регистра ако је у питању правно лице; 7. уколико је лице против којег је притужба поднета отклонило последице поступања које је било разлог подношења

² Наиме, лице задужено предметом, најпре испитује да ли се по притужби може поступати, односно да ли је поднета од стране овлашћеног лица потпуна, разумљива и да ли садржи све елементе за поступање. Уколико притужба садржи недостатке који онемогућавају даље поступање, лице задужено предметом припрема акт Повереника, са упутством о начину отклањања недостатака и роком (који износи 15 дана, а у хитним случајевима може се одредити и краћи рок) за њихово отклањање, који се доставља подносиоцу притужбе. Лице задужено предметом, у циљу делотворности и економичности, може о недостацима у притужби подносиоца притужбе обавестити телефоном или електронским путем, о чему саставља забелешку на спису.

притужбе, а подносилац притужбе је сагласан да су последице отклоњене; 8. и у другим случајевима прописаним законом и овим пословником."

Када се утврди да је дошло до испуњења услова за даље поступање по притужби, притужба, односно њена допуна се, заједно са примљеним прилозима, доставља лицу против кога је поднета, у року од 15 дана од дана пријема уредне притужбе. Лицу против кога је притужба поднета, оставља се рок од 15 дана од дана достављања акта повереника, ради изјашњења о наводима из притужбе. Ради пружања делотворне и ефикасне заштите, предмети се према степену хитности разврставају у две категорије, а то разврставање се врши уважавајући приоритет поступања по притужби. Узима се у обзир потреба за осигурањем безбедности, узраст, односно рањивост лица за које се у притужби наводи да је дискриминисано и посебне одлике ситуације у којој се налази лице за које се у притужби наводи да је дискриминисано. Ценећи околности случаја, предмети се рангирају према степену хитности на: "неодложно", када прикупљени подаци указују да је лице услед дискриминације у високом ризику због штетних последица, могућности понављања, односно настављања акта дискриминације. Поступак у таквом предмету започиње одмах и окончава се у најкраћем могућем року. Предмети који се означавају под "редовно" су такве природе да не указују на хитне околности, па се у том случају мишљење, односно препоруке, дају у року од 90 дана од подношења притужбе. Поступак по притужби, коју је поднело дете, увек је неодложан, уз обавезу Повереника да осигура да се разговори са дететом обављају на одговарајући начин и са посебном пажњом.

"У току поступка утврђује се чињенично стање увидом у све доказе који су од значаја за поступање и одлучивање, узимањем изјаве од подносиоца притужбе, лица против кога је притужба поднета и другог лица, као и на други погодан начин, у складу са законом, а према околностима случаја. У случају да се лице против ког је притужба поднета не изјасни у остављеном року, Повереник одлучује на основу чињеница и доказа којима располаже. У случају потребе, у току поступка Повереник може затражити допуну притужбе, као и допуну изјашњења. У поступку пред Повереником сходно се примењују правила о терету доказивања која се примењују у судском поступку заштите од дискриминације. Подносилац притужбе треба да учини вероватним да је до дискриминације дошло, а уколико у томе успе, онај за кога се тврди да је извршио дискриминацију треба да докаже да није дошло до повреде начела једнакости, односно, начела једнаких права и обавеза. Ако се у поступку утврди да је извршена радња непосредне дискриминације или је то међу странама неспорно, лице против ког се води поступак се не може ослободити од одговорности доказивањем да није криво. Свака странка може користити податке матичних евиденција и административних регистара ради доказивања чињеница у погледу којих сноси терет доказивања." (Пословник о раду Повереника за заштиту равноправности, 2024, чл. 26-27) У поступку пред Повереником, а да би се

размотрила поједина питања од значаја за примену прописа, спровођење истраживања, анализу, давање стручних мишљења и друга од питања која су значајна за рад Повереника, сам Повереник може ангажовати лица из редова стручњака који нису запослени у Стручној служби, а може ангажовати и референтну институцију. Уговором се утврђују опис посла, рок за његово обављање, висина накнаде за рад и друга питања од значаја за обављање посла од стране стручњака, односно референтне институције.

"Повереник у току поступка све до доношења мишљења, може размотрити упућивање страна у поступку на спровођење поступка преговарања ради постизања споразума, у складу са законом којим се уређује поступак посредовања у решавању спорова и упознаје стране у поступку са процедуром спровођења овог поступка." (Пословник о раду Повереника за заштиту равноправности, 2024, чл. 29) Уколико се ради о дискриминационом спору, који је "медијабилан", Повереник упућује писани предлог за спровођење поступка преговарања, ради постизања споразума подносиоцу притужбе и лицу против кога је поднета притужба. Писани предлог садржи и процедуру споразумног бирања посредника, као и рок за изјашњење о прихватању или неприхватању овог предлога. Рок за изјашњење о предлогу за спровођење поступка преговарања, ради постизања споразума, не може бити краћи од 15 дана од дана достављања предлога. Уколико стране у поступку прихвате писани предлог за спровођење поступка преговарања ради постизања споразума, а споразумно не одреде посредника, посредника ће одредити Повереник из Регистра посредника, који се води при Министарству правде. "Ако се једна или обе стране у остављеном року изјасне да не желе поступак преговарања ради постизања споразума или се не изјасне у предвиђеном року, Повереник наставља поступак по притужби. Ако у остављеном року стране прихвате спровођење поступка преговарања ради постизања споразума, Повереник застаје са поступком по притужби до окончања поступка преговарања ради постизања споразума, односно за време поступка преговарања рок за поступање по притужби не тече. О исходу поступка преговарања ради постизања споразума посредник писаним путем обавештава Повереника. Ако стране у поступку не постигну споразум, поступак по притужби се наставља. У случају када Повереник предложи спровођење поступка преговарања ради постизања споразума, поступак је увек бесплатан за подносиоца притужбе, а средства се обезбеђују у оквиру опредељених средстава у буџету Повереника." (Пословник о раду Повереника за заштиту равноправности, 2024, чл. 30 с. 5-9)

Уколико притужба није одбачена или поступак није обустављен, Повереник доноси мишљење о томе да ли је дошло до повреде одредаба Закона о забрани дискриминације у року од 90 дана од дана пријема уредне притужбе, односно њене допуне. Мишљење обавезно садржи образложење за његово доношење. Мишљење се доставља подносиоцу притужбе и лицу против којег је притужба поднета. У случају када утврди повреду права, Повереник уз мишљење даје препоруку о начину

отклањања повреде, која је најцелисходнија у зависности од конкретног случаја. Лице коме је препорука упућена обавештава Повереника о поступању у року од 30 дана од дана њеног пријема. Ако лице коме је препорука упућена не поступи по препоруци, односно не отклони повреду права, Повереник изриче меру опомене решењем против којег није допуштена посебна жалба. Ако лице не отклони повреду права у року од 30 дана од дана изрицања опомене, Повереник о томе може обавестити јавност преко средстава јавног информисања или на други погодан начин.

"Повереник може поднети тужбу суду за заштиту од дискриминације када оцени да је то целисходно, посебно с обзиром на околности случаја, остваривање делотворне заштите од дискриминације, унапређивање судске праксе, подизање свести јавности о забрани дискриминације и положају друштвених група које су чешће изложене дискриминацији или су у већем ризику, како би се указало на лоше праксе и/или поступање у складу са предрасудама и стереотипима и другим негативним друштвеним обрасцима понашања, као и из других разлога, на пример у питању је утицајан друштвени чинилац који је у ситуацији да утиче на већу групу људи и сл." (Пословник о раду Повереника за заштиту равноправности, 2024, чл. 34)

Тужба за заштиту од дискриминације подноси се од стране Повереника, а за рачун дискриминисаног лица, уз сагласност тог лица, осим када је у питању група лица, када му сагласност не треба и уколико поступак пред судом по истој ствари није већ покренут или правноснажно окончан. Повереник тужбом може да тражи: 1) забрану извршења радње од које прети дискриминација, забрану даљег вршења радње дискриминације, односно забрану понављања радње дискриминације; 2) утврђивање да је тужени дискриминаторски наступао према тужиоцу или другоме; 3) извршење радње ради уклањања последица дискриминаторног поступања и 4) објављивање пресуде поводом нека од три случаја. У току поступка, као и по окончању поступка, све док извршење не буде спроведено, Повереник може у службу поднети предлог за издавање привремене мере, којом ће захтевати да суд привременом мером спречи дискриминаторско поступање, ради отклањања опасности од насиља или веће ненакнадиве штете. Садржина предлога за издавање привремене мере и одлучивање суда уређено је законом. "Повереник, такође може, у зависности од околности конкретног случаја и испуњености услова прописаним законом, поднети захтев за покретање прекршајног поступка због повреде одредаба којима се забрањује дискриминација, у складу са законом." (Пословник о раду Повереника за заштиту равноправности, 2024, чл. 36)

Када је реч о осталим надлежностима Повереника, оне се свode на подношење извештаја Народној скупштини, на упозорење јавности на праћење спровођења и иницирање доношења закона и других прописа. Повереник, такође, даје мишљења о нацрту закона и других прописа, упућује препоруке органима јавне власти и другим лицима, спроводи истраживања из области унапређења равноправности и заштите од

дискриминације, објављује стручне публикације, обавештења и саопштења, сарађује са другим органима на унапређењу равноправности и заштити од дискриминације.

Повереник у својој активности подноси две врсте извештаја и то: Годишњи извештај и посебан извештај. Посебан извештај Повереник, такође као и Годишњи извештај, подноси Народној скупштини. То може да чини на захтев Народне скупштине или по сопственој иницијативи. Посебан извештај Повереник може да поднесе по сопственој иницијативи о стању у области заштите равноправности, када у зависности од сопствене праксе, односно обраћања грађана, броја поднетих притужби, сматра да је потребно да укаже на положај неке друштвене групе или стање у области друштвеног живота, у којој је посебно изражена дискриминација. Повереник у посебном извештају представља примере добре праксе и препоруке за унапређење стања. "Годишњи извештај садржи анализу стања и кључних проблема у погледу заштите равноправности, посебно на основу праксе Повереника, обраћања грађана по најчешћим основима и областима дискриминације, оцену рада органа јавне власти, пружалаца услуга и других лица, уочене пропусте и препоруке за њихово отклањање, оцену спровођења закона и других прописа и потребе доношења или измене прописа ради спровођења и унапређивања заштите од дискриминације, информације и статистичке податке о поступању Повереника, као и препоруке за унапређивање равноправности и сузбијање дискриминације. Годишњи извештај објављује се на интернет страници Повереника. Сажетак годишњег извештаја садржи најважније информације о стању у области заштите равноправности, раду Повереника и препоруке за унапређивање равноправности и сузбијање дискриминације. Сажетак годишњег извештаја Повереника објављује се у 'Службеном гласнику Републике Србије'. Помоћници повереника и шеф Кабинета припремају делове нацрта годишњег извештаја за протеклу годину у оквиру свог делокруга, које достављају помоћнику повереника који руководи сектором у чијем је делокругу унапређење равноправности. Помоћник припрема нацрт годишњег извештаја и доставља га поверенику. Повереник подноси Народној скупштини годишњи извештај о стању у области заштите равноправности, најкасније до 15. марта наредне године." (Пословник о раду Повереника за заштиту равноправности, 2024, чл. 38-39)

Упозорење јавности је механизам и превентивног, и реактивног деловања Повереника. Он апелом на јавност треба да утиче да до дискриминације не дође, а ако је већ дошло, да се она даље спречи. У том смислу, јавност треба да буде партнер Поверенику у сузбијању дискриминације и градњи духа толеранције у једном друштву. "Повереник може на основу процене стања у области заштите равноправности упозорити јавност на најчешће, типичне и тешке случајеве дискриминације, у складу са законом. Сврха упозорења јавности може бити вишеструка, као што је указивање на: - друштвену опасност неједнаког третмана грађана и забрану дискриминације; - потребу остваривања делотворне заштите од дискриминације; - положај друштвених група које су чешће изложене

дискриминацији или су у већем ризику од дискриминације; - потребу подизања свести јавности о важности остваривања равноправности; - лоше праксе, поступање у складу са предрасудама и стереотипима и другим негативним друштвеним обрасцима понашања; - могућност утицаја на већу групу људи; - случај који може да осветли проблем или делује превентивно; - друге разлоге који с обзиром на процену сагледаног стања, друштвене околности, временски и просторни контекст указују да је упозоравање јавности сврсисходно. У упозорењу јавности повереник најчешће наводи облик и начин извршења дискриминације; извршиоце дискриминације; појединце, односно групе према којима су извршени најчешћи, типични и тешки облици дискриминације; одредбе прописа о забрани дискриминације; последице или могуће последице дискриминације; мере за отклањање дискриминације и друге околности у зависности од конкретног случаја и разлога издавања упозорења, као и указивање на штетност дискриминације. Упозорење јавности се може објавити на интернет страници Повереника или на други погодан начин (електронски или штампани медији, друштвене мреже и сл.). Повереник може сазвати конференцију за штампу ради упознавања јавности са упозорењем јавности. Упозорење јавности може се доставити и државним органима, организацијама, телима која се баве заштитом људских права и слобода, односно обављају сродне послове." (Пословник о раду Повереника за заштиту равноправности, 2024, чл. 41-43)

Уважавајући међународне и домаће правне стандарде, али и сагледане извештаје, истраживања, анализу праксе, обраћања грађана и грађанки, организација цивилног друштва, Повереник у својој активности прати спровођење закона и других прописа који се тичу остваривања и унапређивања равноправности и заштите од дискриминације. Он је овлашћен да иницира доношење, као и измену и допуну закона и других прописа, у циљу унапређења равноправности и заштите од дискриминације. Повереник даје и мишљење о нацртима закона и других прописа у циљу унапређења равноправности и заштите од дискриминације.

Овај државни орган упућује препоруке које садрже мере органима јавне власти и другим лицима за остваривање равноправности и заштите од дискриминације, када оцени да је то целисходно, уважавајући околности случаја, потребу хитног реаговања, могућност превентивног деловања, односно ради унапређења положаја и заштите од дискриминације. Сматрамо да је битна надлежност Повереника и спровођење независних истраживања из области унапређења равноправности и заштите од дискриминације, самостално или у партнерству са другим институцијама. Плод тих истраживања могу бити стручне публикације, које се могу објавити на интернет страници Повереника у штампаном облику или на други адекватан начин. Овај државни орган издаје саопштења јавности, коју исту упознаје са радом и предузетим активностима на унапређењу и заштити равноправности, указује на положај и проблеме друштвених група које су у већем ризику од дискриминације и слично.

"Повереник остварује сарадњу са Народном скупштином, органима јавне власти и организацијама на територији Републике Србије, регионалним, односно међународним и другим телима, органима и организацијама надлежним за остваривање равноправности и заштиту од дискриминације, као и удружењима и другим правним и физичким лицима, у складу са законом и овим пословником. Повереник сарађује и са стручњацима, академском заједницом и другим лицима у циљу унапређивања равноправности и заштити од дискриминације. Повереник може бити члан међународних и регионалних организација, и мрежа независних тела која се баве заштитом од дискриминације и унапређивањем равноправности. У циљу унапређења стручног рада запослених, Повереник организује обуке и друге активности у циљу подизања капацитета запослених. Самостално или у сарадњи са другима, Повереник организује, реализује и учествује у реализацији обука и различитих едукација из области остваривања људских права, унапређења равноправности, препознавања и реаговања на дискриминацију. Самостално или у сарадњи са другима, Повереник организује, реализује и учествује у реализацији стручних домаћих и међународних скупова и других догађаја из области остваривања људских права, сагледавања стања, унапређења равноправности, препознавања и реаговања на дискриминацију." (Пословник о раду Повереника за заштиту равноправности, 2024, чл. 53-55)

5. КОНТРОЛА УПРАВЕ И ПОВЕРЕНИКОВА ОВЛАШЋЕЊА

Да би се живот у држави, односно друштвеној заједници одвијао нормално, потребно је да сви учесници друштвеног живота савесно и законито обављају своје послове, а то се посебно односи на органе државне, односно јавне управе. Да би органи јавне управе били подстакнути да врше послове и задатке законито, целисходно и правично, морају бити упознати са постојањем једне накнадне акције различитих тела и органа. Та акција се у науци управног права назива контрола управе. "Контрола је, по правилу, накнадна активност, јер се оцењивање туђе делатности врши тек након што је та делатност извршена. Међутим, могуће је да се у одређеним случајевима изврши контрола пре него што се извесни акти доставе субјектима којима су намењени и та контрола, најчешће интерног карактера, представља тзв. претходну контролу и обично не искључује накнадну (екстерну) контролу." (Милков, 2013, 8-9) Указујући на надлежности Повереника из члана 33 ЗЗД, могли смо да приметимо да су наведене активности, по својој сврси и предмету, облик контроле или надзора јавне управе. Као и контрола коју врши Заштитник грађана, тако и контрола коју врши Повереник, вид је ванправне или посебне контроле управе.

"У односу на управу, може се говорити о политичкој контроли управе и о правној контроли управе. Осим тога, може се говорити и о појединим посебним

облицима контроле управе коју стварају институције као што су, рецимо, јавни тужилац и омбудсперсона (омбудсман). Полазећи од тога, могу се разликовати и поједине врсте контроле управе. Данас је уобичајено да се, у зависности од карактера контролних овлашћења и вршиоца контроле, разликују две основне врсте контроле управе: а) политичка контрола управе, као контрола управе коју остварују политички субјекти (нпр. парламент, влада, политичке странке и јавно мњење), и б) правна контрола управе (нпр. управна контрола управе и судска контрола управе)." (Лилић, 2014, 335) Навели смо, између осталог, да је Повереник надлежан да прати примену закона и других прописа, да даје мишљења о одредбама закона, да препоручује органима јавне власти мере неопходне за остваривање равноправности. Сви ти сегменти надлежности Повереника указују да, иако то није једино и основно поље деловања ове институције, он представља тело које контролише рад органа управе. "Већ овај сегмент приближава правну природу Повереника управно-правној области." (Andonović, 2018, 245)

Такође, у својој надлежности, Повереник врши функције које га доводе у конекцију са правосудним системом и, како је већ примећено, судским обликом контроле управе. Указано је да је Поверенику дата могућност на основу члана 43 ЗЗД да подноси тужбе због повреде права истог закона у своје име, а уз сагласност и за рачун дискриминисаног лица, све уколико поступак пред судом по истој ствари није већ покренут или правноснажно окончан. Повереник може да подноси прекршајне пријаве због повреде права из споменутог Закона. Под овим овлашћењима можемо уврстити, како директне, тако и непосредне облике судске контроле управе, дакле кривични, грађански, али и управносудски поступци. Примећујемо да Повереник има непосредна овлашћења за иницирање поступка судске контроле управе. Можемо се сложити са ставом наведеним у теорији "да институција Повереника представља јако битан сегмент система контроле рада управе и да овлашћења која он има, представљају мешавину правосудних и политичких." (Andonović, 2018, 246)

6. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

У теорији се среће дефиниција да је Повереник "у суштини, орган парламента јер му помаже да врши парламентарни надзор у материји заштите равноправности, али је и својеврсни „орган јавности“, односно цивилног друштва, чији је и сам део." (Petrušić, 2014, 31) Анализом ове дефиниције, која се може подвргнути научној критици, закључујемо да Повереник није орган парламента, а разлог за то налазимо у Пословнику Народне скупштине, у коме се наводи да су радна тела Народне скупштине одбори, Одбор за права детета (као посебно радно тело), анкетни одбори и комисије. Треба приметити да Повереник нема никаква законодавна или слична овлашћења, да би се могао сврстати у органе парламента. Осим тога, ЗЗД наводи да је Повереник државни, независан и самосталан орган, и у том смислу лако се може

оспорити теза да је реч о "органу јавности", односно органу "цивилног друштва". Цивилно друштво се разликује од појма владе или економије, укључујући породицу и приватну сферу и може се перципирати као трећи сектор друштва. Није нетачна тврдња појединих аутора да цивилно друштво чине: 1) целина невладиних организација и институција, који испољавају интерес и вољу грађана и 2) појединаца и организација, који су независни од извршне власти и јавне управе. "Цивилно друштво, схваћено у својој комплексности, и у обе своје компоненте, приватној и јавној сфери, представља локус демократије и либералних принципа, али и легитимности модерне државе." (Pavlović, 2004, 86) Из наведене експликације шта је цивилно друштво, Повереник се не може, никако, сврстати у његов орган, јер га ЗЗД јасно квалификује као државни орган. Наравно, овај орган у своме деловању, сарађује са цивилним друштвом.

Мишљења смо да нећемо погрешити ако Повереника сврстамо у органе управе, а за то нам потпору пружа Устав (члан 137) и Закон о јавним службама. Наиме, Устав прописује да се јавна овлашћења могу поверити предузећима, установама, организацијама и појединцима. Закон о јавним службама наводи да јавну службу могу обављати јавне установе, јавна предузећа и други облици организовања, који обављају делатност, односно послове, којима се обезбеђује остваривање и задовољавање права грађана, као и остваривање другог законом утврђеног интереса у одређеним областима. Повереник је надлежан да обезбеди остваривање једног посебног права грађана, а то је право на једнакост и равноправност, које се, уједно, остварује другим законом, као што је, на пример, Закон о равноправности полова, али и Уставом прокламовано начело да су сви пред Уставом и законом једнаки. Ово говори у прилог тези да Повереника можемо сврстати унутар онога што Закон о јавним службама назива "други облик организовања".

Имајући у виду да је Повереник самосталан државни орган независан у обављању својих послова, затим начин како се бира и престанак функције, надлежности, поступак пред Повереником, можемо га сврстати у специјализоване омбудсмане (Marković & Jugović, 2017, 147) у Републици Србији екстерног јавноправног типа, поред Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Заштитника пацијентових права (који је специјализовани омбудсман интерног типа). Повереник је независно контролно тело у Републици Србији, према респектабилном мишљењу у теорији управног права (Давинић, 2018, 261-293), поред Повереника за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Заштитника грађана, Републичке комисије за заштиту права у поступцима јавних набавки и Агенције за спречавање корупције.

Поред Заштитника грађана и Државне ревизорске институције, који су конституционализовани, има предлога да се Повереник за информације од јавног значаја и заштиту података о личности и Повереник за заштиту равноправности, такође, предвиде као уставни органи. Тиме би, свакако, њихов положај био ојачан и

не би се евентуалним изменама закона могли укинути. "Уставно дефинисање независних органа који делују у области заштите људских права и борбе против дискриминације од несумњивог је значаја за унапређење правнополитичког система Србије, као и за њен напредак у процесу преговора о приступању ЕУ. Јачањем њихове превентивне и контролне функције обезбеђују се гаранције основних права и слобода грађана прокламованих Уставом, који представљају један од кључних критеријума за државу владавине права. Стабилни, ефикасни и делотворни независни органи незаобилазан су сегмент јаке и делотворне Скупштине која контролише извршну власт и тиме обезбеђује функционалну а не само симболичну равнотежу власти. Важност овог питања препознају и сами грађани, наводећи међу разлозима за промену Устава да је без јачања гаранција институционалне независности независних органа контрола јавних власти тешко замислива." (Теравас, 2017, 127)

Коначно, када је реч о овлашћењима Повереника у поступку пред њим, јављају се највеће недоумице и опречни ставови у теорији и пракси. Оне су производ недовољно прецизног законског текста, које би *de lege ferenda* било неопходно изменити. Многа решења у Закону, наводе на закључак да поступак пред Повереником представља, уствари, врсту посебног управног поступка. Пре свега, ЗЗД регулише да се на поступак пред Повереником, сходно примењују одредбе Закона о општем управном поступку. Видели смо да су многа од начела поступка пред Повереником која су регулисана Пословником о раду, иста или слична са онима нормираним ЗУП-ом. Пословник о раду предвиђа да ће Повереник закључком, као процесним актом, одбацити притужбу или обуставити поступак. Исто тако, Повереник доноси решење којим изриче меру опомене, што директно наводи на мисао да је реч о управном акту. У литератури се наводи да делатност Повереника има обележја "декларативно-креативне делатности једног стручног независног државног органа који својим тумачењем проналази тачни смисао правила о забрани дискриминације, примењује их на конкретан случај и тако уводи у фактички живот." (Петрушић, Крстић & Маринковић, 2016, 236) "Сматра се да је поступак по притужбама по својој природи један специфичан поступак који нема карактер управног поступка, без обзира на то што се у њему сходно примењују правила општег управног поступка." (Тасић, 2016, 159) Дакле, поступак пред Повереником не би требало да буде и није посебна врста управног поступка. Мишљење са препоруком које Повереник *ab initio* доноси, не може се сматрати управним актом, јер нема правно обавезујући карактер. Оно није ауторитативно и не може се принудно извршити. Ипак има и супротних схватања "да препоруке Повереника представљају једну врсту управног акта" (Andonović, 2018, 250), које не прихватамо. Мишљењем са препоруком не одлучује се о правима и обавезама правних субјеката, већ износи образложено стручно мишљење и дискриминатору упућује препорука. У Закону се наводи да против решење Повереника, којим се изриче мера опомене, не може да се изјави жалба. Закон, такође, не указује на могућност вођења управног спора, али је

управни суд у својој пракси одбацивао тужбе које су подношене против оваквих решења, имајући у виду њихову правну природу.

Можемо поставити питање, а с обзиром на лоше решење Закона, како исто поправити. Повереник за заштиту равноправности је специјализована врста омбудсмана за сферу дискриминације, па акти које он доноси, као ни акти Заштитника грађана, не треба да буду предмет жалбене и судске контроле. Његова ефикасност треба да се заснива на специфичној конекцији његовог положаја и ауторитета личности који врши функцију Повереника. Заштита права подносиоца притужбе би се временски одужила, ако би се стриктно предвидела могућност изјављивања жалбе и могућност вођења управног спора. Можемо се сложити са ставом у правној теорији да би "поступак пред Повереником, у великој мери, био обесмишљен." (Давинић, 2018, 275) У изменама ЗЗД, којима треба приступити, ваљало би изменити поменуте одредбе које наводе на закључак да је поступак пред Повереником посебна врста управног поступка. И, коначно, с обзиром да је реч о специјализованом омбудсману, неопходно је његову процедуру, као што је у теорији речено, сходно уподобити поступку пред Заштитником грађана.

ЛИТЕРАТУРА

Andonović, S. 2018. Upravno-pravni aspekti Poverenika za zaštitu ravnopravnosti u Republici Srbiji. *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, 8, str. 244-256;

Jakšić, A. 2013. *Građansko procesno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu;

Marković, Č. & Jugović, S. 2017. Specijalizovani ombudsmeni u Republici Srbiji. *Nauka, bezbednost, policija*, 17(1), str. 141-151;

Orlović, S. 2010. Nezavisna tela - četvrta grana vlasti ili kontrolor vlasti. In: V. Pavlović & Z. Stojiljković, *Savremena država: struktura i socijalne funkcije*. Beograd: Konrad Adenauer Stiftung, Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Centar za demokratiju, str. 231-269;

Pajvančić, M. 2009. *Komentar Ustava Republike Srbije*. Beograd: Fondacija Konrad Adenauer;

Pavlović, V. 2004. *Civilno društvo i demokratija*. Beograd: Udruženje za političke nauke;

Petrušić, N. 2014. Pravni status, uloga i nadležnost Poverenika za zaštitu ravnopravnosti. *Temida*, 2, str. 27-44;

Tešavac, T. 2017. Živo slovo na papiru: nezavisni organi u procesu revizije Ustava. *Revija za evropsko pravo*, XIX(1), str. 115-128;

Давинић, М, 2018. *Независна контролна тела у Републици Србији*. Београд: Досије студио;

Директива Европског савета 2000/43 о примени принципа једнаког третмана међу особама без обзира на њихово расно или етничко порекло, "Службени лист Европске уније", L 180/22;

Закон о забрани дискриминације, "Сл. гласник РС", бр. 22/2009 и 52/2021;

Лилић, С. 2014. *Управно право, управно процесно право*. Осмо издање. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;

Милков, Д. 2013. *Управно право III - Контрола управе*. Нови Сад: Универзитет у Новом Саду, Правни факултет - Центар за издавачку делатност;

Петрушић, Н. 2011. Повереник за заштиту равноправности - улога, надлежност и начин поступања у случајевима дискриминације. *Часопис за теорију и праксу радног и социјалног права*, XV(2), стр. 19-35;

Петрушић, Н., Крстић, И. & Маринковић, Т. 2016. *Коментар Закона о забрани дискриминације*. Београд: Службени гласник;

Пословник о раду Повереника за заштиту равноправности, "Сл. гласник РС", бр. 78/2024;

Радојевић, М., 2016. *Преображај омбудсмана у савременим правним системима, с посебним освртом на институцију Заштитника грађана у Републици Србији*, Докторска дисертација. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду;

Тасић, А. 2016. *Поступак у парницама за заштиту од дискриминације*, Докторска дисертација. Ниш: Универзитет у Нишу, Правни факултет;

Устав Републике Србије, "Сл. гласник РС", бр. 98/2006 и 115/2021.

Milan RAPAJIĆ, Ph.D

Associate Professor, University of Kragujevac, Faculty of Law, Republic of Serbia,
mrpajic@jura.kg.ac.rs, ORCID: 0000-0002-1268-6826.

LEGAL STATUS OF THE COMMISSIONER FOR THE PROTECTION OF EQUALITY IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Summary

In the Republic of Serbia, the Law on the Prohibition of Discrimination established the Commissioner for the Protection of Equality, as an independent and autonomous control body specializing in the fight against discrimination. The guarantees of the independence of this body and its competences are indicated, the procedure for complaints about discrimination and its relationship with the general administrative procedure are analyzed, the method of its initiation, the circle of actively legitimated subjects, the course of the procedure itself, the method of establishing the factual situation and possible outcomes of this procedure. The author of the paper pays attention to the mechanisms of civil and criminal law protection against discrimination. He also points out the manner of exercising the legal powers of the Commissioner for the Protection of Equality in the sphere of preventing discrimination, as well as achieving and promoting equality. Finally, instead of concluding remarks, he points out the legal nature of the Commissioner for the Protection of Equality.

Key words: Commissioner for the Protection of Equality, position, discrimination, protection, legal nature.