

# Pregled usklađenosti institucionalnog položaja i ovlašćenja Poverenika za zaštitu ravnopravnosti sa novim standardima EU

Mladen Antonijević  
Priljeva  
Jun 2026

PRAVNI OSVRT

Poverenik za zaštitu ravnopravnosti već ispunjava značajan deo novih evropskih standarda za tela za ravnopravnost, ali je za punu funkcionalnu usklađenost potrebno ojačati operativnu nezavisnost, resurse, pristup dokazima, praćenje preporuka, procesnu ulogu i sistemsko korišćenje podataka o jednakosti.

## Ključni nalaz

Nove direktive Evropske unije (u daljem tekstu: EU) o standardima za tela za ravnopravnost postavljaju minimalne zahteve u pogledu nezavisnosti, resursa, dostupnosti usluga, ovlašćenja, procesne uloge, kao i sistemskog uticaja ovih tela. Iako Republika Srbija nije adresat direktiva, njihova sadržina je relevantna kao merilo daljeg usklađivanja sa pravnim tekovinama EU i evropskim standardima u oblasti nediskriminacije, posebno u okviru Poglavlja 23.

U ovom smislu Poverenik za zaštitu ravnopravnosti ima značajnu institucionalnu osnovu, naime uspostavljen je Zakonom o zabrani diskriminacije, određen kao samostalan i nezavisan državni organ i nadležan je za zaštitu od diskriminacije po svim osnovima i u svim oblastima primene zakona. Mandat obuhvata postupanje po pritužbama, davanje mišljenja i preporuka, podnošenje tužbi i zahteva za pokretanje prekršajnog postupka, praćenje propisa, istraživanja, izveštavanje i saradnju sa javnim organima i organizacijama civilnog društva.

U odnosu na nove standarde Evropske unije za tela za ravnopravnost, usklađenost je značajna, ali nije potpuna. Ključni izazov nije samo u formalno priznatoj nezavisnosti, već u stvarnoj operativnoj sposobnosti institucije da deluje bez rizika od organizacionog, kadrovskog ili budžetskog uslovljavanja. Takođe, nedovoljno su razrađeni mehanizmi za pribavljanje dokaza<sup>1</sup>, postupanje u sistemskim predmetima, praćenje izvršenja preporuka<sup>2</sup>, uređivanje procesne uloge u sudskim postupcima<sup>3</sup>, blagovremene konsultacije o propisima i pristup relevantnim podacima o jednakosti.

Zaključak o potrebi dodatnog usklađivanja potvrđuju i nalazi Evropske komisije u izveštaju za Srbiju za 2025. godinu, u kojem je navedeno da je pravni okvir potrebno dalje usklađivati sa pravnim tekovinama EU i evropskim standardima, uključujući direktive o standardima za tela za ravnopravnost, naročito u okviru Poglavlja 23 i, u delu koji se odnosi na zapošljavanje i socijalnu politiku, Poglavlja 19.<sup>4</sup>

## Evropski standard – šta direktive zahtevaju

Direktive o standardima za tela za ravnopravnost uvode minimalne zahteve koji treba da obezbedi da tela za ravnopravnost ne budu samo formalno ustanovljene institucije, već delotvorni mehanizmi za primenu prava na jednakost i zabranu diskriminacije. Evropski standard se može sažeti kroz sedam međusobno povezanih dimenzija: institucionalnu nezavisnost, operativnu sposobnost, dostupnost žrtvama, dokazna i istražna ovlašćenja, procesnu ulogu u postupcima, sistemsku ulogu u javnim politikama i sistematsko korišćenje i prikupljanje podataka.

<sup>1</sup> Zakon o zabrani diskriminacije, „Službeni glasnik RS”, br. 22/2009 i 52/2021 (u daljem tekstu: ZZD), čl. 37. st. 2.

<sup>2</sup> ZZD, čl. 39. i 40.

<sup>3</sup> ZZD, čl. 33. t. 3) i 4), čl. 43. i čl. 46.

<sup>4</sup> Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji za 2025. godinu, SWD(2025) 755 final, Brisel, 4. novembar 2025. (u daljem tekstu: Izveštaj EK o Srbiji za 2025), str. 43.

**01** Nezavisnost nije shvaćena samo kao zabrana neposrednih političkih instrukcija. Direktive zahtevaju da telo za ravnopravnost ne traži i ne prima instrukcije od vlade ili drugih javnih i privatnih subjekata, ali i da može samostalno da upravlja finansijskim i drugim resursima, unutrašnjom strukturom, zapošljavanjem i organizacionim pitanjima. Zato je funkcionalna nezavisnost šira od formalne nezavisnosti i obuhvata kadrovsku, organizacionu i budžetsku autonomiju u okvirima zakona.<sup>5</sup>

**02** Delotvornost se vezuje za resurse i ovlašćenja. Država mora da obezbedi dovoljne ljudske, tehničke i finansijske resurse za sve zadatke tela za ravnopravnost. U preambuli direktiva posebno se naglašavaju stabilnost resursa, višegodišnje planiranje i sposobnost da se pokriju troškovi koje je teško unapred predvideti, kao što su rast broja pritužbi, troškovi parničenja ili novi rizici povezani sa automatizovanim sistemima i veštačkom inteligencijom.<sup>6</sup>

**03** Telo za ravnopravnost mora biti praktično dostupno žrtvama i da pruža informacije i pomoć. Podnošenje pritužbe mora biti omogućeno usmeno, pisano i elektronski, usluge treba da budu besplatne i dostupne na celoj teritoriji, uključujući seoska i udaljena područja, a pristupačnost mora biti obezbeđena i osobama sa invaliditetom. Posebno se naglašavaju komunikacioni formati prilagođeni grupama koje teže dolaze do informacija zbog siromaštva, starosti, invaliditeta, niske pismenosti, boravišnog statusa ili nedostupnosti digitalnih alata.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Direktiva Saveta (EU) 2024/1499 od 7. maja 2024. o standardima za tela za ravnopravnost u oblasti jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko poreklo, veru ili uverenje, invaliditet, starosno doba ili seksualnu orijentaciju, kao i u oblasti jednakog postupanja prema ženama i muškarcima u socijalnoj sigurnosti i pristupu dobrima i uslugama, i o izmeni direktiva 2000/43/EZ i 2004/113/EZ, SL EU L 2024/1499, 29. maj 2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj> (u daljem tekstu: Direktiva Saveta 2024/1499), čl. 3; Direktiva (EU) 2024/1500 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. maja 2024. o standardima za tela za ravnopravnost u oblasti jednakog postupanja prema ženama i muškarcima i jednakih mogućnosti žena i muškaraca u pitanjima zapošljavanja i rada, i o izmeni direktiva 2006/54/EZ i 2010/41/EU, SL EU L 2024/1500, 29. maj 2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1500/oj> (u daljem tekstu: Direktiva 2024/1500), čl. 3.

<sup>6</sup> Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 4. i uvodna izjava 28; Direktiva 2024/1500, čl. 4. i uvodna izjava 28. Direktive u normativnom delu ne uređuju poseban režim algoritamske diskriminacije, ali prepoznaju da novi tehnološki rizici mogu zahtevati dodatne resurse i mogućnost tela za ravnopravnost da pribavi dokaze.

<sup>7</sup> Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 6, 7. i 12; Direktiva 2024/1500, čl. 6, 7. i 12.

**04** Direktive jačaju mogućnost tela za ravnopravnost da pribavi dokaze. Prema članu 8, tela za ravnopravnost moraju imati delotvoran pristup informacijama i dokumentima neophodnim za utvrđivanje da li je diskriminacija postojala, u skladu sa nacionalnim pravilima. Taj standard ne podrazumeva nužno inspekcijska ovlašćenja u užem smislu, ali zahteva da postupak ne zavisi isključivo od dokaza koje žrtva sama može pribaviti.<sup>8</sup>

**05** Direktive prihvataju različite nacionalne modele odlučivanja. Telo za ravnopravnost može donositi neobavezujuća mišljenja ili obavezujuće odluke. Međutim, ako se zadrži model neobavezujućih mišljenja, država mora obezbediti odgovarajuće mehanizme praćenja. To znači da preporuka ne sme ostati bez institucionalnog odgovora, posebno kada se radi o organima javne vlasti, ponovljenom nepostupanju ili sistemskim praksama.<sup>9</sup>

**06** Telo za ravnopravnost mora imati pristup sudskim postupcima. Direktive izričito traže pravo tela za ravnopravnost da dostavlja zapažanja sudu, a pored toga najmanje jedan od modela sudskog delovanja: postupanje u ime žrtve, učešće u podršci žrtvi ili pokretanje postupka u sopstveno ime radi zaštite javnog interesa. Ovo je važno jer deo diskriminacije ostaje bez pojedinačne žrtve koja može ili želi da vodi postupak, a neki slučajevi imaju širi javni značaj, uključujući strukturnu ili sistemsku diskriminaciju.<sup>10</sup>

**07** Direktive prepoznaju telo za ravnopravnost kao sistemskog aktera. To podrazumeva saradnju sa javnim i privatnim subjektima, inspekcijama, socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva; blagovremene konsultacije o propisima, politikama, procedurama i programima koji se tiču jednakosti; pravo da daje preporuke i traži povratne informacije; pristup statističkim i administrativnim podacima; nezavisna istraživanja; radne programe i periodične izveštaje o stanju diskriminacije.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 8; Direktiva 2024/1500, čl. 8.

<sup>9</sup> Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 9; Direktiva 2024/1500, čl. 9.

<sup>10</sup> Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 10; Direktiva 2024/1500, čl. 10.

<sup>11</sup> Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 11, 13, 15, 16. i 17; Direktiva 2024/1500, čl. 11, 13, 15, 16. i 17.

## Nacionalni okvir – postojeće prednosti i ograničenja

Zakon o zabrani diskriminacije u članu 1. ustanovljava Poverenika kao samostalan državni organ, nezavisan u obavljanju poslova utvrđenih zakonom. Postupak izbora uređen je tako da Poverenika bira Narodna skupština većinom glasova svih narodnih poslanika, na predlog nadležnog odbora, pri čemu svaka poslanička grupa ima pravo da predloži kandidata. Zakon propisuje uslove za izbor, nespojivost funkcije sa drugom javnom ili političkom funkcijom i profesionalnom delatnošću, mandat od pet godina, mogućnost da isto lice bude izabrano najviše dva puta, kao i razloge za prestanak mandata i razrešenje.<sup>12</sup>

Član 32. predviđa da Poverenik ima stručnu službu, ali da akt kojim se uređuju organizacija i rad službe donosi Poverenik uz saglasnost Narodne skupštine. Istovremeno, Poverenik samostalno odlučuje o prijemu lica u radni odnos u stručnoj službi, u skladu sa zakonom, a sredstva za rad Poverenika, pomoćnika i stručne službe obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije na predlog Poverenika.<sup>13</sup>

Član 33. daje Povereniku širok krug nadležnosti: pružanje informacija i saveta licima koja smatraju da su diskriminisana; postupanje po pritužbama; davanje mišljenja i preporuka; podnošenje tužbi i zahteva za pokretanje prekršajnog postupka; podnošenje godišnjih i posebnih izveštaja; upozoravanje javnosti; praćenje propisa; iniciranje izmena zakona; davanje mišljenja na nacрте propisa; saradnju sa organima javne vlasti, organizacijama i međunarodnim telima; upućivanje preporuka mera; saradnju sa udruženjima; sprovođenje istraživanja i objavljivanje stručnih publikacija.<sup>14</sup>

Postupak po pritužbi je besplatan. Pritužba se može podneti pisano ili, izuzetno, usmeno na zapisnik. Organizacije za zaštitu ljudskih prava i druga lica mogu podneti pritužbu u ime lica, uz saglasnost, a udruženje ili organizacija može podneti pritužbu u ime grupe lica i bez pojedinačne saglasnosti kada je reč o neodređenom broju lica povezanih ličnim svojstvom. Zakon predviđa i mogućnost besplatnog postupka pregovaranja radi postizanja sporazuma.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> ZZD, čl. 1. i čl. 28–33.

<sup>13</sup> ZZD, čl. 32.

<sup>14</sup> ZZD, čl. 33.

<sup>15</sup> ZZD, čl. 35. i 38.

Kada utvrdi diskriminaciju, Poverenik daje mišljenje i preporuku. Adresat preporuke ima rok od 30 dana da postupi i o tome obavesti Poverenika. U slučaju nepostupanja, Poverenik izriče meru opomene, a ako povreda ne bude otklonjena ni nakon opomene, može obavestiti javnost. Ovaj model je u suštini model praćenja bez prinudnog izvršenja koji može biti delotvoran u velikom broju predmeta, ali je ograničen kada se radi o organima koji uporno ne postupaju, o sistemskim praksama ili o slučajevima u kojima je potrebna brza i obavezujuća intervencija.<sup>16</sup>

Prema Redovnom godišnjem izveštaju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2025. godinu, Poverenik je postupao u ukupno 4.151 predmetu, od čega po 939 pritužbi. Invaliditet je bio četvrti najčešće navođeni osnov diskriminacije, sa 91 pritužbom, odmah nakon starosnog doba, zdravstvenog stanja i nivoa prihoda. Najviše pritužbi podneto je u postupku zapošljavanja ili na poslu, 341 pritužba, odnosno 36,3%, zatim u postupcima pred organima javne vlasti i u oblasti obrazovanja i stručnog osposobljavanja. Ovi podaci potvrđuju da se radi o instituciji sa realnim javnim značajem, ali istovremeno ukazuju da bi svaka nova nadležnost morala biti praćena kadrovskim, tehničkim i finansijskim jačanjem.<sup>17</sup>

Poverenik već ima određenu sudsku ulogu: može podnositi tužbe iz člana 43. Zakona, osim tužbe za naknadu štete, kao i zahteve za pokretanje prekršajnog postupka. Međutim, ova ovlašćenja nisu isto što i sveobuhvatno uređena procesna uloga koju nove direktive traže. Posebno nedostaju jasna pravila o dostavljanju stručnih zapažanja sudu, umešaćkoj podršci žrtvi i postupanju radi javnog interesa kada pojedinačna žrtva nije identifikovana.<sup>18</sup>

Izmenama zakona iz 2021. godine uređeno je vođenje evidencija o zaštiti od diskriminacije, kao i obaveza sudova da Povereniku dostavljaju relevantne pravnosnažne odluke. To je važan pomak, ali ne predstavlja potpun sistem podataka o jednakosti, jer takav sistem mora obuhvatiti i relevantne administrativne i statističke podatke van predmeta Poverenika i sudskih postupaka, uz jasan pravni osnov za obradu podataka i zaštitu podataka o ličnosti.<sup>19 20</sup>

<sup>16</sup> ZZD, čl. 39. i 40.

<sup>17</sup> Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Redovan godišnji izveštaj za 2025. godinu, Beograd, mart 2026. (u daljem tekstu: Izveštaj Poverenika za 2025), str. 31, 33–34 i 211–212.

<sup>18</sup> ZZD, čl. 33, 43 i 46.

<sup>19</sup> ZZD, čl. 40a i 40b.

<sup>20</sup> Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, „Službeni glasnik RS”, br. 87/2018 (u daljem tekstu: ZZPL).

## Ocena usklađenosti po oblastima

### Mandat – potreba za mehanizmima delotvornog izvršavanja

U pogledu širine mandata, model je relativno dobro postavljen i šire od pojedinačnog domašaja Direktive 2024/1500. Zakon već prepoznaje informisanje, savetovanje, pritužbe, mišljenja, preporuke, sudske tužbe, zahteve za pokretanje prekršajnog postupka, izveštavanje, istraživanja, iniciranje propisa i saradnju sa drugim akterima.

Ipak, deo funkcija koje direktive tretiraju kao posebne standarde nije dovoljno operacionalizovan. Prevencija diskriminacije, promocija jednakosti, podrška žrtvama, jednak pristup uslugama, pristupačnost za osobe sa invaliditetom, sistemsko prikupljanje podataka i konsultativna uloga Poverenika postoje u zakonu više kao opšta ovlašćenja nego kao razrađene obaveze države i drugih organa. Zbog toga bi izmene zakona trebalo da razlikuju mandat kao opšti opis nadležnosti od mehanizama koji omogućavaju da se taj mandat delotvorno ostvaruje.<sup>21</sup>

### Nezavisnost – formalno priznata, ali nedovoljno zaštićena u organizacionom i budžetskom delu

Poverenik je zakonom definisan kao samostalan i nezavisan organ. Međutim, direktive nezavisnost shvataju šire, kao mogućnost da telo samostalno upravlja svojim resursima, unutrašnjom strukturom, kadrovima i organizacionim pitanjima.

Iz tog ugla, sporna tačka nije osnovni status institucije, već mehanizmi koji mogu uticati na njenu funkcionalnu nezavisnost. Najvažniji primer je saglasnost Narodne skupštine na akt kojim Poverenik uređuje organizaciju i rad stručne službe. Iako ova saglasnost sama po sebi ne znači nedozvoljen uticaj, ona može postati instrument organizacionog uslovljavanja ako nije ograničena na proveru zakonitosti i budžetske izvodljivosti. Usklađeniji model bio bi da Poverenik samostalno donosi akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, dok bi Narodna skupština bila obaveštena ili bi kontrola bila svedena na jasno propisane, nediskrecione kriterijume.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Uporediti: Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 6, 11, 15. i 16; Direktiva 2024/1500, čl. 6, 11, 15. i 16.

<sup>22</sup> ZZD, čl. 32; Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 3; Direktiva 2024/1500, čl. 3.

Drugi problem je postupak izbora. Trenutni model, u kojem poslaničke grupe predlažu kandidate, ne obezbeđuje u dovoljnoj meri javnost, konkurenciju, profesionalnu proveru i konsultacije sa stručnom i civilnom javnošću. Direktive traže transparentne procedure izbora, imenovanja, razrešenja i sprečavanja sukoba interesa lica na rukovodećim ili odlučujućim pozicijama. Zbog toga bi zakon trebalo dopuniti javnim pozivom, objavljivanjem biografija i programa kandidata i javnim intervjuima.<sup>23</sup>

Treći problem je nedostatak delotvornih posledica ako se postupak izbora ne pokrene u roku. Zakon propisuje da Narodna skupština započinje postupak izbora tri meseca pre isteka mandata i da novog Poverenika izabere u roku od tri meseca od dana prestanka mandata prethodnog Poverenika. Ipak, sam rok nije dovoljan ako nema mehanizma koji sprečava neopravdano odlaganje.

## **Resursi – sadašnja formulacija nije dovoljna za standard dovoljnih, stabilnih i predvidljivih resursa**

Zakon predviđa da se sredstva za rad Poverenika obezbeđuju u budžetu Republike Srbije na predlog Poverenika. To je pozitivno, ali ne ispunjava u potpunosti evropski standard. Direktive traže ljudske, tehničke i finansijske resurse neophodne za delotvorno vršenje svih zadataka, dok u preambuli posebno naglašavaju stabilnost, višegodišnje planiranje i sposobnost da se pokriju troškovi koje je teško predvideti.

Praktični značaj ovog standarda vidi se i u nalazima Evropske komisije za Srbiju. U izveštaju za 2025. godinu navedeno je da je služba Poverenika u avgustu 2025. godine imala 45 zaposlenih od 60 sistematizovanih radnih mesta. Ako se Povereniku dodeljuju nove funkcije u oblasti podataka, sistemskih ispitivanja, pristupačnosti, lokalne dostupnosti, strateških parnica i analize rizika povezanih sa automatizovanim sistemima, one moraju biti praćene realnim povećanjem resursa.<sup>24</sup>

Zakon bi zato trebalo da sadrži izričitu formulaciju da se Povereniku obezbeđuju dovoljni, stabilni i predvidljivi ljudski, tehnički i finansijski resursi za vršenje svih nadležnosti. Uz to bi trebalo uvesti obavezu Vlade da javno obrazloži svako odstupanje od predloga Poverenika i zabranu neopravdanog smanjenja sredstava koje bi ugrozilo zakonski mandat institucije.

<sup>23</sup> Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 3; Direktiva 2024/1500, čl. 3.

<sup>24</sup> Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 4; Direktiva 2024/1500, čl. 4; Izveštaj EK o Srbiji za 2025, str. 43.

## Pomoć žrtvama i pristup postupku – potreba za jačanjem pristupačnosti

Postupak pred Poverenikom je besplatan, pritužba može biti podneta pisano ili usmeno na zapisnik, a organizacije mogu delovati u ime lica ili grupe lica. To je značajan nivo usklađenosti sa standardom pomoći žrtvama. Zakon takođe predviđa mogućnost besplatnog pregovaranja radi postizanja sporazuma, što odgovara standardu alternativnog rešavanja sporova.<sup>25</sup>

Nedostaje, međutim, izričita zakonska garancija da se pritužbe mogu podnositi i elektronski i drugim pristupačnim kanalima, kao i obaveza da usluge budu dostupne na celoj teritoriji, uključujući ruralna i udaljena područja. Direktive traže da se uklone barijere za pristup, uključujući barijere koje pogađaju osobe sa invaliditetom, osobe nižeg nivoa pravne ili digitalne pismenosti, siromašne, starije, migrante i druge grupe koje teže dolaze do informacija i institucionalne podrške.

Potrebno je uvesti obavezu pristupačnih formata i kanala kao što su lako čitljivi materijali, elektronski pristupačni dokumenti, podrška za osobe koje ne mogu samostalno da formulišu pritužbu, komunikacija na jezicima u službenoj upotrebi, razumna prilagođavanja za osobe sa invaliditetom i lokalne kontakt-tačke ili mobilne usluge u saradnji sa jedinicama lokalne samouprave i organizacijama civilnog društva. Ovo ne treba shvatiti samo kao organizaciono pitanje, već kao deo prava na delotvoran pristup zaštiti od diskriminacije.<sup>26</sup>

## Istražna ovlašćenja i pristup dokazima – najveća materijalna praznina

Postojeći zakon omogućava Povereniku da utvrđuje činjenično stanje uvidom u dokaze i uzimanjem izjava od podnosioca pritužbe, lica protiv kojeg je pritužba podneta i drugih lica. To je koristan procesni okvir, ali nije dovoljan u svetlu direktiva. Evropski standard traži da telo za ravnopravnost ima delotvorno pravo pristupa informacijama i dokumentima neophodnim da se utvrdi da li je diskriminacija postojala, kao i mehanizme saradnje sa relevantnim javnim telima.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> ZZD, čl. 35. st. 1. i 3. i čl. 38; Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 6, 7. i 12; Direktiva 2024/1500, čl. 6, 7. i 12.

<sup>26</sup> Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021, čl. 21. i 22.

<sup>27</sup> ZZD, čl. 37; Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 8; Direktiva 2024/1500, čl. 8.

Posebno je važna razlika između prava na uvid u dokaze koji su već dostupni u postupku i prava da se od drugih subjekata zahteva dostava dokumenata i podataka. U praksi se dokazi o diskriminaciji često nalaze kod poslodavca, pružaoca usluge, organa uprave, digitalne platforme, škole, zdravstvene ustanove, centra za socijalni rad ili drugog subjekta koji kontroliše dokumentaciju i podatke. Bez jasnog prava da zahteva informacije, dokumenta, statistike, interne akte, relevantne administrativne parametre i objašnjenja, Poverenik ostaje zavisen od dobrovoljne saradnje ili dokaza koje žrtva sama može pribaviti.

Zato je potrebno uvesti posebno ovlašćenje Poverenika da, u postupku po pritužbi ili u sistemskom ispitivanju, zahteva informacije, dokumenta, podatke i objašnjenja od organa javne vlasti, poslodavaca, pružalaca usluga i drugih pravnih i fizičkih lica kada je to neophodno za utvrđivanje diskriminacije. Zakon treba da propiše rokove, poverljivost, zaštitu podataka o ličnosti, ograničenja zasnovana na zakonom zaštićenim tajnama i prekršajnu odgovornost za neopravdano nepostupanje.<sup>28</sup>

Pored toga, treba razmotriti izričito ovlašćenje Poverenika da pokrene ispitivanje po službenoj dužnosti kada postoje indicije o strukturnoj, ponovljenoj, masovnoj ili algoritamski posredovanoj diskriminaciji. Takvo ovlašćenje ne bi zamenilo postupak po pritužbi, već bi ga dopunilo tamo gde žrtve ne prijavljuju diskriminaciju zbog straha, nepoverenja, ekonomske zavisnosti, nepoznavanja prava ili nemogućnosti da pristupe institucijama.

## **Mišljenja, preporuke i praćenje – model može ostati neobavezujući, ali ne bez snažnog mehanizma praćenja**

Direktive ne zahtevaju nužno da tela za ravnopravnost donose obavezujuće odluke. Nacionalni sistem može zadržati model neobavezujućih mišljenja i preporuka. Međutim, ako se zadrži takav model, moraju postojati odgovarajući mehanizmi praćenja. U zakonu postoji obaveza adresata da postupi u roku od 30 dana, mera opomene i mogućnost obaveštavanja javnosti. To je početni mehanizam, ali nije dovoljan za sistemske slučajeve, organe javne vlasti i ponovljeno nepostupanje.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> ZZPL, čl. 17. i 92.

<sup>29</sup> ZZD, čl. 39. st. 3. i čl. 40; Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 9; Direktiva 2024/1500, čl. 9.

Iako podaci iz izveštaja za 2025. godinu pokazuju relativno visoku prosečnu stopu postupanja po preporukama Poverenika od 85,1%, sama stopa ne može zameniti normativni okvir. Naprotiv, činjenica da institucija u pretežnom delu slučajeva ostvaruje dobrovoljno postupanje javnih i privatnih adresata svedoči o njenom autoritetu izgrađenom kroz praksu, ali ne i o dovoljnosti zakonskog režima u preostalim, težim slučajevima kada se preporuka sistemski ignoriše ili u kojima postoji strukturna povreda.<sup>30</sup>

Potrebno je da zakon uvede obavezu adresata preporuke da dostavi plan postupanja, dokaze o preduzetim merama i rokove za potpuno otklanjanje povrede. Poverenik treba da ima pravo da objavi sažetak predmeta, zatraži nadzor nadležne inspekcije, pokrene prekršajni postupak kada su ispunjeni uslovi, obavesti Narodnu skupštinu o sistemskom nepostupanju organa javne vlasti i da u godišnjem izveštaju posebno prikaže organe i subjekte koji ne postupaju po preporukama.

Alternativno, moguće je uvesti ograničen model obavezujućih odluka Poverenika za određene kategorije predmeta, uz sudsku kontrolu. Taj model je pravno osetljiviji i zahteva pune procesne garancije, pravo na odbranu i jasne granice ovlašćenja. Zato je realističniji prvi korak jačanje praćenja neobavezujućih preporuka, uz mogućnost da se kasnije proceni potreba za ograničenim obavezujućim ovlašćenjima.

## **Sudska uloga – potrebno je izričito urediti dostavljanje stručnih zapažanja sudu, podršku žrtvi i javni interes**

Zakon već omogućava Povereniku da podnosi tužbe zbog povrede prava iz zakona, u svoje ime a za račun diskriminisanog lica, uz saglasnost tog lica, odnosno u slučaju grupe lica pod uslovima propisanim zakonom. Ovo je važan element usklađenosti. Međutim, direktive idu dalje i izričito traže pravo tela za ravnopravnost da sudu dostavlja zapažanja, kao i najmanje jedan od modela sudskog delovanja u ime žrtve, u podršci žrtvi ili u sopstveno ime radi zaštite javnog interesa.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Izveštaj Poverenika za 2025, str. 9, 33–34 i 219.

<sup>31</sup> ZZD, čl. 33, 43 i 46; Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 10; Direktiva 2024/1500, čl. 10.

Zbog toga Povereniku nedostaju tri elementa: izričito i dovoljno razrađeno ovlašćenje za dostavljanje stručnih mišljenja sudu u predmetima diskriminacije kada Poverenik nije stranka; mogućnost umešačke podrške žrtvi uz njenu saglasnost; i mogućnost pokretanja postupka u sopstveno ime radi zaštite javnog interesa kada postoji sistemska ili strukturna diskriminacija. Praksa učešća kao umešača zabeležena je u izveštaju za 2025. godinu, ali bi zakon trebalo da precizira osnove, uslove i procesne posledice takve uloge.<sup>32</sup>

Ovo je naročito važno za slučajeve diskriminatornih javnih oglasa, algoritamskog isključivanja, sistemskih praksi poslodavaca ili pružalaca usluga, javnih izjava koje proizvode diskriminatorno okruženje i praksi koje pogađaju veliki broj lica koja pojedinačno ne mogu ili ne žele da pokrenu postupak. Sudska uloga Poverenika treba da bude usmerena na strateške i javnopravno važne predmete, a ne na zamenu individualne pravne pomoći.

## **Konsultacije o propisima i javnim politikama – od ovlašćenja Poverenika ka obavezi organa vlasti**

Sadašnji zakon ovlašćuje Poverenika da inicira donošenje ili izmenu propisa i daje mišljenja na nacрте zakona i drugih propisa. To je važno, ali nije isto što i obaveza predlagača propisa da blagovremeno konsultuje Poverenika. Direktive traže procedure koje obezbeđuju da vlada i relevantni javni organi konsultuju telo za ravnopravnost o zakonodavstvu, politikama, procedurama i programima koji se odnose na jednak tretman.<sup>33</sup>

Zato je potrebno uvesti obavezu organa javne vlasti da pribave mišljenje Poverenika kada pripremaju zakone, strategije, akcione planove, programe, procedure i javne politike koje utiču na jednakost i zabranu diskriminacije. Ovo treba pratiti pravilom „postupi ili obrazloži”: ako predlagač ne prihvati preporuku Poverenika, mora javno i u pisanom obliku obrazložiti razloge. Takva izmena treba da se unese ne samo u Zakon o zabrani diskriminacije, već i u Poslovnik Vlade, pravila javnih rasprava i relevantne procedure procene uticaja propisa.

---

<sup>32</sup> Izveštaj Poverenika za 2025, str. 33, 43–44 i 218.

<sup>33</sup> ZZD, čl. 33. t. 7; Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 15; Direktiva 2024/1500, čl. 15.

## Podaci o jednakosti – nedovoljan sistem prikupljanja i korišćenja podataka

Članovi 40a i 40b Zakona o zabrani diskriminacije predstavljaju značajan napredak jer uređuju evidenciju Poverenika i dostavljanje sudskih odluka. Sudovi su dužni da vode evidencije o pravnosnažnim odlukama u parnicama, prekršajnim i krivičnim postupcima povezanim sa diskriminacijom i da određene odluke dostavljaju Povereniku. Podaci treba da budu razvrstani po osnovama diskriminacije, oblastima društvenih odnosa, vrstama odluka i drugim relevantnim parametrima. Međutim, evropski standard je širi. On traži da telo za ravnopravnost ima pristup statistikama koje su neophodne za celokupnu procenu stanja diskriminacije, mogućnost nezavisnih istraživanja, preporuke o tome koje podatke treba prikupljati i, gde je moguće, koordinacionu ulogu u sistemu podataka o jednakosti. To znači da podaci ne smeju biti ograničeni na predmete Poverenika i sudske odluke, jer diskriminacija često ostaje neprijavljena i nevidljiva u formalnim postupcima.<sup>34</sup>

Poverenik bi trebalo da ima pravo pristupa relevantnim anonimizovanim ili pseudonimizovanim administrativnim i statističkim podacima iz sistema zapošljavanja, obrazovanja, zdravlja, socijalne zaštite, stanovanja, lokalne samouprave, inspeksijskog nadzora i sudstva, kada su ti podaci neophodni za procenu diskriminacije. Zakon treba da utvrdi pravni osnov za obradu posebnih kategorija podataka u meri neophodnoj za mandat Poverenika, uz stroga pravila zaštite podataka, minimizacije, anonimizacije, pseudonimizacije i ograničenja svrhe.

## Rezime usklađenosti

Pregled stanja po oblastima dat je u tabeli u nastavku. Stepeni usklađenosti su kvalifikovani u četiri kategorije: visok nivo osnovne usklađenosti, značajna, ali nepotpuna usklađenost, delimična usklađenost i nedovoljna usklađenost.

<sup>34</sup> ZZD, čl. 40a i 40b; Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 16. i 17; Direktiva 2024/1500, čl. 16. i 17; ZZPL, čl. 17. i 92.

| Standard direktiva                | Postojeće rešenje u Srbiji                                                                                                                            | Ocena                               | Ključna izmena                                                                                                               |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mandat tela za ravnopravnost      | Poverenik je samostalan i nezavisan organ, nadležan za zaštitu od diskriminacije po svim osnovima i u svim oblastima primene zakona.                  | Visok nivo osnovne usklađenosti     | Preciznije operacionalizovati prevenciju, pomoć žrtvama, pristupačnost, podatke i konsultacije.                              |
| Nezavisnost i izbor               | Formalna nezavisnost postoji; izbor je parlamentarni, bez javnog konkursa i razrađenih konsultacija.                                                  | Delimična usklađenost               | Javni konkurs, transparentni intervjui, rokovi i posledice kašnjenja; jasna zabrana instrukcija.                             |
| Unutrašnja organizacija i kadrovi | Poverenik donosi akt o službi uz saglasnost Narodne skupštine; samostalno odlučuje o zapošljavanju.                                                   | Delimična usklađenost               | Skupštinsku ulogu ograničiti na nediskrecionu kontrolu zakonitosti i budžetske izvodljivosti ili obaveštavanje.              |
| Resursi                           | Sredstva se obezbeđuju u budžetu na predlog Poverenika; izveštaj EK ukazuje na nepopunjena sistematizovana mesta u avgustu 2025.                      | Delimična usklađenost               | Uvesti dovoljne, stabilne i predvidljive resurse, posebnu budžetsku liniju i obrazlaganje odstupanja od predloga.            |
| Pomoć žrtvama i pritužbe          | Postupak je besplatan; pritužba pismeno ili usmeno; organizacije mogu podnositi pritužbe.                                                             | Značajna, ali nepotpuna usklađenost | Izričito urediti elektronsko podnošenje, pristupačne formate, lokalnu dostupnost, poverljivost i zaštitu od viktimizacije.   |
| Istražna ovlašćenja               | Poverenik utvrđuje činjenice uvidom u dokaze i izjave, ali nema jasno pravo zahteva za dokumentima i podacima sa rokovima i posledicama nepostupanja. | Nedovoljna usklađenost              | Uvesti pravo pristupa informacijama i dokumentima, rokove, sankcije za neopravdano nepostupanje i saradnju sa javnim telima. |

| Standard direktiva    | Postojeće rešenje u Srbiji                                                                                                          | Ocena                  | Ključna izmena                                                                                                                                 |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Mišljenja i preporuke | Neobavezujuća mišljenja i preporuke; opomena i obaveštavanje javnosti u slučaju nepostupanja.                                       | Delimična usklađenost  | Uvesti plan postupanja, dokaze o izvršenju, inspekcijski nadzor, izveštavanje Skupštini i javni prikaz nepostupanja.                           |
| Sudska uloga          | Poverenik može podnositi tužbe; potrebno je jasnije urediti dostavljanje stručnih zapažanja sudu, umešačku podršku i javni interes. | Delimična usklađenost  | Dodati amicus curiae / dostavljanje zapažanja sudu, razrađenu umešačku ulogu, javni interes i postupanje bez identifikovane pojedinačne žrtve. |
| Konsultacije          | Poverenik može davati mišljenja na nacрте propisa.                                                                                  | Nedovoljna usklađenost | Uvesti obavezu blagovremenih konsultacija i pravilo „postupi ili obrazloži“.                                                                   |
| Podaci i izveštavanje | Postoji evidencija Poverenika i dostavljanje sudskih odluka.                                                                        | Delimična usklađenost  | Širi sistem podataka o jednakosti, pristup statistikama, koordinaciona uloga i periodični izveštaji o stanju diskriminacije.                   |

## Predloženi paket zakonodavnih izmena

Usklađivanje treba da bude usmereno na ograničen broj dobro definisanih zakonodavnih intervencija. Prioritet treba da imaju izmene kojima se otklanjaju najveće materijalne praznine, dokazna ovlašćenja, praćenje preporuka i procesna uloga, zatim izmene kojima se jačaju resursi i funkcionalna nezavisnost, a potom izmene kojima se operacionalizuju pristupačnost, konsultativna uloga i sistem podataka o jednakosti.<sup>35</sup>

### Izbor i unutrašnja organizacija

Propisati da Poverenik samostalno utvrđuje unutrašnju organizaciju, prioritete rada, kadrovski plan i raspored resursa, u skladu sa zakonom i raspoloživim budžetom. Saglasnost Narodne skupštine na akt o organizaciji stručne službe zameniti obaveštavanjem Narodne skupštine ili ograničiti na nediskrecionu kontrolu zakonitosti i budžetske izvodljivosti.

Uvesti javni konkurs za izbor Poverenika, objavljivanje biografija i programa kandidata, javne intervjue, jasne kriterijume stručnosti i obavezne konsultacije sa relevantnim organizacijama civilnog društva, akademskom zajednicom i profesionalnim udruženjima. Propisati posledice nepokretanja postupka izbora u roku: automatsko stavljanje postupka na dnevni red nadležnog odbora, javno obrazloženje kašnjenja i obavezan vremenski plan izbora.

### Resursi

U Zakon uneti formulaciju da se Povereniku obezbeđuju dovoljni, stabilni i predvidljivi ljudski, tehnički i finansijski resursi za vršenje svih nadležnosti. Budžet Poverenika prikazivati kao posebnu budžetsku liniju, uz obavezu Vlade da javno obrazloži svako odstupanje od predloga Poverenika. Posebno predvideti resurse za strateške parnice, istraživanja, lokalnu dostupnost, pristupačne formate, digitalne kanale, analizu rizika povezanih sa automatizovanim sistemima i sistem podataka o jednakosti.

<sup>35</sup> Za predloženi model usklađivanja uporediti: Direktiva Saveta 2024/1499, čl. 3–17; Direktiva 2024/1500, čl. 3–17; ZZD, čl. 32–40b i 43–46.

## Istražna ovlašćenja i postupanje po službenoj dužnosti

Propisati pravo Poverenika da zahteva informacije, dokumenta, podatke i objašnjenja neophodna za utvrđivanje diskriminacije. Uvesti rokove za dostavljanje podataka, pravila poverljivosti i zaštite podataka o ličnosti, kao i prekršajnu odgovornost za neopravdano nepostupanje. Uvesti mogućnost ispitivanja po službenoj dužnosti u slučajevima strukturne, ponovljene, masovne ili algoritamski posredovane diskriminacije.

Formalizovati saradnju Poverenika sa inspekcijama, sudovima, organima uprave, lokalnim samoupravama, centrima za socijalni rad, Nacionalnom službom za zapošljavanje, statističkim organima i drugim nezavisnim institucijama. Ovo je naročito važno u predmetima u kojima dokazni materijal nije u posedu žrtve, već u posedu subjekta koji kontroliše proces, podatke ili dokumentaciju.

## Praćenje preporuka

Nakon mišljenja kojim se utvrđuje diskriminacija, adresat preporuke treba da dostavi plan postupanja, dokaze o izvršenju i rokove. Povereniku dati pravo da u slučaju nepostupanja objavi sažetak predmeta, zatraži nadzor nadležne inspekcije, pokrene prekršajni postupak kada su ispunjeni uslovi i obavesti Narodnu skupštinu o sistemskom nepostupanju.

## Sudska uloga Poverenika

Uvesti pravo Poverenika da sudu dostavlja stručna mišljenja i zapažanja u predmetima diskriminacije i kada nije stranka. Uvesti mogućnost da Poverenik stupi u postupak kao umešač u podršci žrtvi, uz njenu saglasnost, uz jasno propisane procesne posledice takvog učešća. Precizirati pravo Poverenika da pokreće postupke u sopstveno ime radi zaštite javnog interesa, naročito u slučajevima sistemske ili strukturne diskriminacije.

Omogućiti postupanje i kada nema identifikovane pojedinačne žrtve, ako je diskriminatorno postupanje usmereno prema grupi lica ili javnosti. Jasno propisati mere koje Poverenik može tražiti: zabranu diskriminatorne prakse, otklanjanje posledica, objavljivanje presude, privremene mere i, kada postupa za konkretnu žrtvu, naknadu štete.

## Pristupačnost

Izričito garantovati podnošenje pritužbi pisano, usmeno, elektronski i drugim pristupačnim kanalima. Uvesti obavezu pristupačnih formata, razumnih prilagođavanja, lako čitljivih materijala, elektronski pristupačnih dokumenata i podrške licima koja ne mogu samostalno da formulišu pritužbu. Ojačati poverljivost identiteta podnosilaca pritužbi, svedoka i lica koja dostavljaju informacije, kao i zaštitu od odmazde, pritiska i viktimizacije.

Formalizovati upućivanje lica na besplatnu pravnu pomoć i specijalizovanu podršku organizacija sa ekspertizom u oblasti nediskriminacije. Usluge Poverenika treba da budu dostupne na celoj teritoriji, uključujući lokalne kontakt-tačke, mobilne aktivnosti i saradnju sa organizacijama koje uživaju poverenje grupa koje najteže pristupaju institucijama.

## Konsultacije i sistem podataka o jednakosti

Uvesti obavezu organa javne vlasti da blagovremeno konsultuju Poverenika prilikom pripreme zakona, strategija, akcionih planova, programa, procedura i javnih politika koje utiču na jednakost i zabranu diskriminacije. Konsultacija ne treba da bude formalna provera na kraju procesa, već rana i sadržinska procena uticaja predloženih mera na jednakost.

Proširiti članove 40a i 40b tako da Poverenik ima pristup relevantnim statističkim i administrativnim podacima neophodnim za procenu stanja diskriminacije. Dati Povereniku ulogu u preporučivanju standarda za prikupljanje podataka o jednakosti i, gde je moguće, koordinacionu ulogu u povezivanju podataka sudova, inspekcija, organa uprave, lokalnih samouprava, javnih službi i nezavisnih institucija. Propisati obavezu strateškog radnog programa i periodičnog izveštaja o stanju diskriminacije, pored redovnog godišnjeg izveštaja o radu.

## Korišćeni izvori i pravni akti

- Direktiva (EU) 2024/1500 Evropskog parlamenta i Saveta od 14. maja 2024. o standardima za tela za ravnopravnost u oblasti jednakog postupanja prema ženama i muškarcima i jednakih mogućnosti žena i muškaraca u pitanjima zapošljavanja i rada, i o izmeni direktiva 2006/54/EZ i 2010/41/EU, SL EU L 2024/1500, 29. maj 2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1500/oj>.
- Direktiva Saveta (EU) 2024/1499 od 7. maja 2024. o standardima za tela za ravnopravnost u oblasti jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko poreklo, veru ili uverenje, invaliditet, starosno doba ili seksualnu orijentaciju, kao i u oblasti jednakog postupanja prema ženama i muškarcima u socijalnoj sigurnosti i pristupu dobrima i uslugama, i o izmeni direktiva 2000/43/EZ i 2004/113/EZ, SL EU L 2024/1499, 29. maj 2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj>.
- Zakon o zabrani diskriminacije, „Službeni glasnik RS”, br. 22/2009 i 52/2021.
- Ustav Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, br. 98/2006 i 115/2021.
- Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, „Službeni glasnik RS”, br. 87/2018.
- Evropska komisija, Izveštaj o Srbiji za 2025. godinu, SWD(2025) 755 final, Brisel, 4. novembar 2025, dostupno na: [https://enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2025\\_en](https://enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2025_en).
- Poverenik za zaštitu ravnopravnosti, Redovan godišnji izveštaj za 2025. godinu, Beograd, mart 2026, dostupno na: <https://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2026/03/PZR-RGI-2025.pdf>.