

## ZNAČAJ ANTIDISKRIMINACIONIH MERA U OBLASTI RADA U PRISTUPNIM PREGOVORIMA REPUBLIKE SRBIJE SA EU U OKVIRU POGLAVLJA 19 I 23

**Dr. sci Mario Reljanović<sup>1</sup>**

**Apstrakt:** Iako je normativni okvir zaštite od diskriminacije u Republici Srbiji relativno zaokružen i kvalitetan, postoje značajni problemi u njenoj primeni. Osnovni uočeni nedostaci tiču se tumačenja normi i efikasnosti postupanja. Uz raširene stereotipe i predrasude, neefikasna zaštita dovodi do većeg broja slučajeva diskriminacije. Posebno su izraženi slučajevi koji se vezuju za zapošljavanje i prava na radu i u vezi sa radom, koji čine najveći procenat pokrenutih postupaka zaštite. Pregovori za članstvo u Evropskoj uniji šansa su da se antidiskriminaciona praksa i postupanja državnih institucija i sudova unapredi, kao i da se poseban akcenat stavi na sprečavanje i sankcionisanje diskriminacije u oblasti rada. Čini se međutim da su naponi koji se ulažu da bi se ispunili ciljevi uglavnom usmereni na zadovoljavanje forme, odnosno formalnu harmonizaciju sa pravnim tekovinama Evropske unije, dok se manje pažnje posvećuje problemima u implementaciji postojećeg pravnog okvira. Istraživanje je u tom smislu usmereno ka identifikovanju planiranih mera poboljšanja funkcionisanja antidiskriminacionog sistema, kao i komplementarnosti pregovaračkih pozicija za poglavlja 19 i 23, koje sadrže i mere koje se tiču opšte (poglavljje 23) i posebne zabrane diskriminacije (poglavljje 19). Akcioni planovi za navedena poglavlja predviđaju višeaktivnosti koje bi se tim povodom morale preduzeti. Autori pokušavaju da odrede da li one targetiraju realne probleme koji postoje u praksi, kao i da li su dovoljne da bi se problem diskriminacije u oblasti rada umanjio u narednom periodu u kojem će biti primenjene.

**Ključne reči:** diskriminacija u oblasti rada, antidiskriminaciono zakonodavstvo, harmonizacija sa pravnim tekovinama Evropske unije, pregovaračko poglavljje 23, pregovaračko poglavljje 19.

### UVODNA RAZMATRANJA

Zabrana diskriminacije i pravo na jednak tretman i ravnopravnost značajne su komponente pregovora o članstvu u Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU). Antidiskriminaciono zakonodavstvo, kao i njeno

---

<sup>1</sup> Institut za uporedno pravo Beograd.

primena, našli su svoje mesto u više pregovaračkih poglavlja, što nije čudno budući da je reč o jednom od osnovnih ljudskih prava ali i osnovnih principa na kojima EU počiva.

Republika Srbija ima relativno zaokružen i funkcionalan antidiskriminacioni normativni okvir. Postoje međutim značajne poteškoće u njegovoj primeni, kao i neusklađenost sa pojedinim antidiskriminacionim institutima u pravnim tekovinama EU. Kada je reč o oblasti rada, zapošljavanja i socijalne zaštite, koja je obuhvaćena pregovaračkim poglavljem 19 (u daljem tekstu: P19) postoji dodatna briga o tome kako se antidiskriminacione norme realizuju i kakva je efektivna zaštita radnika, budući da je u samoj srži radnog prava odnos nejednakosti zaposlenog i poslodavca. Savremeno radno pravo kakvo poznajemo u XX i XXI veku, nastalo je pre svega na težnji da se odnos snaga u radnom odnosu, koji je po svojoj prirodi odnos neravnopravnih ugovarača, izjednači u korist zaposlenog lica kako bi ono moglo da ostvari pravo na rad pod onim uslovima rada koji garantuju ostvarivanje i nekih drugih socijalnih i ekonomskih prava, kao što je pravo na dostojanstven rad, na pravičnu zaradu, na adekvatnu socijalnu zaštitu, i slično. Otuda je proces rada potencijalni izvor diskriminacije zbog neravnopravnog odnosa zaposlenog i poslodavca ali istovremeno i izvor posebne zaštite zaposlenog koja bi takvu neravnopravnost morala da spreči.

Na ovaj način se sasvim približavaju pozicije zaštite od diskriminacije iz pregovaračkih poglavlja 19 i 23. Iako se pregovaračko poglavlje 23 (u daljem tekstu: P23) bavi principima opšte zaštite ljudskih prava, pa i prava na jednakost i ravnopravnost, ono je funkcionalno i suštinski povezano sa P19 koje istom problemu pristupa u jednoj užoj oblasti društvenog života pojedinca. Njihova povezanost, kao i dostignuća u oblasti antidiskriminacionog zakonodavstva u pogledu standarda u P19, biće centralna tema ove analize. Pitanja na koja bi trebalo odgovoriti su prevashodno vezana za odnos opšte i posebne zaštite od diskriminacije, odnos antidiskriminacionih mehanizama u opštem režimu i oblasti rada, kao i njihova efikasnost. Autor će pokušati da kroz proučavanje ovih pitanja ukaže na probleme koji su prisutni u praksi i da potvrdi hipotezu da, iako je normativni aspekt regulisanja diskriminacije u oblasti rada, zapošljavanja i socijalne zaštite vrlo dobar, u praksi postoje problemi koji utiču na njegovu pravilnu primenu i ukupan utisak o efikasnosti zaštite prava na jednakost i ravnopravnost čine daleko lošijim nego što to na prvi pogled može izgledati.

Metodološki gledano, najpre će biti izložen antidiskriminacioni normativni okvir u Republici Srbiji u oblasti rada; potom će biti analiziran formalni odnos opšteg i posebnog okvira u smislu pregovaračkih pozicija za P19 i P23; konačno, ukazaće se na funkcionalnu i suštinsku povezanost opšte i posebne zaštite prava na jednakost i ravnopravnost kroz ukazivanje na opšte (sistemske) nedostatke ali i specifične nedostatke koji se vezuju isključivo za oblast rada. Autor se u identifikaciji nedostataka postojećeg antidiskriminacionog normativnog okvira, pored ostalih navedenih izvora, oslanja na istraživanje koje je izradio 2017. godine a u kojem je analizirano 87 predmeta parnica povodom diskriminacije pred različitim sudovima u Republici Srbiji, kao i na iskustvo pružanja besplatne pravne pomoći u radnim sporovima u periodu 2011. – 2018. godine.

## **ANTIDISKRIMINACIONI PROPISI REPUBLIKE SRBIJE U OBLASTI RADA**

Antidiskriminacioni okvir Republike Srbije je razuđen i čine ga Zakon o zabrani diskriminacije<sup>2</sup> (u daljem tekstu: ZZD) kao osnovni, sistemski (krovni) propis i niz drugih propisa koji parcijalno regulišu materiju zabrane diskriminacije. Osim domaćih izvora, postoji i veći broj međunarodnih instrumenata koje je Republika Srbija potvrdila ili nasledila iz doba SFRJ, SRJ i SCG.

Najvažniji međunarodni izvori su svakako Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima<sup>3</sup>, Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 100 o jednakom nagrađivanju muške i ženske radne snage za rad jednake vrednosti<sup>4</sup>, Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja<sup>5</sup>, Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta<sup>6</sup>, Konvencija Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena<sup>7</sup>, Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba s

---

<sup>2</sup> Službeni glasnik RS 22/2009.

<sup>3</sup> Službeni list SFRJ 7/1971.

<sup>4</sup> Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori 11/1952.

<sup>5</sup> Službeni list FNRJ 3/1961.

<sup>6</sup> Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori 15/90 i Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori 4/96 i 2/97.

<sup>7</sup> Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori 11/81.

invaliditetom (sa Opcionim protokolom)<sup>8</sup>, Revidirana evropska socijalna povelja Saveta Evrope<sup>9</sup>, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda Saveta Evrope (sa Protokolima 14 i 15)<sup>10</sup>. Reč je o fundamentalnim instrumentima koji postavljaju veoma precizan ali istovremeno i širok okvir antidiskriminacione zaštite različitih kategorija stanovništva, i u različitim aspektima društvenog života. Iako je uglavnom inkorporirala najvažnija rešenja iz pomenutih instrumenata u domaće zakonodavstvo, u fazi primene i zaštite od kršenja prava nisu uspostavljeni adekvatni standardi, o čemu će reći biti u kasnijem tekstu.

Ustav Republike Srbije<sup>11</sup> zabranjuje diskriminaciju u najopštijem smislu (član 21. stav 3.). Diskriminacija u oblasti rada zabranjena je posredno, kroz promovisanje jednakosti u ostvarivanju različitih prava građana. Tako Ustav, između ostalog, proklamuje slobodu udruživanja, uključujući sindikalno udruživanje (član 55.), pravo na rad (član 60.), pravo na štrajk (član 61.), posebnu zaštitu porodice, majke, samohranog roditelja i deteta (član 66.), pravo na socijalnu zaštitu (član 69.), i tako dalje. Sva ova prava i slobode razrađena su dalje posebnim zakonima. Sva ona nalaze se u korpusu prava koja su apsolutna i kod kojih je svaki oblik neopravdanog razlikovanja zabranjen.

U ZZD član 16. posvećen je zabrani diskriminacije u oblasti rada. Reč je o konkretnom i sveobuhvatnom tekstu. Zabranjen je svaki vid diskriminacije lica bez obzira na pravni osnov njegovog rada – u ZZD se koristi formulacija „lice koje po bilo kom osnovu učestvuje u radu“. Ovaj izraz se podrazumeva na način kojim se štite i ona lica koja nemaju pravni osnov, odnosno rade na faktičkom radu (takozvani „rad na crno“). Ova lica zaštićena su od narušavanje jednakih mogućnosti za zasnivanje radnog odnosa ili uživanje pod jednakim uslovima svih prava u oblasti rada, kao što su pravo na rad, na slobodan izbor zaposlenja, na napredovanje u službi, na stručno usavršavanje i profesionalnu rehabilitaciju, na jednaku naknadu za rad jednake vrednosti, na pravične i zadovoljavajuće uslove rada, na odmor, na obrazovanje i stupanje u sindikat, kao i na zaštitu od nezaposlenosti. Iako zakonski tekst na prvi pogled izgleda kao taksativno nabranje svih situacija u kojima se garantuje zaštita, ona će se primeniti i na one okolnosti koje nisu izričito navedene u članu 16. pre svega zbog upotrebe izraza „kao što su“ na

---

<sup>8</sup> Službeni glasnik RS 42/2009.

<sup>9</sup> Službeni glasnik RS 42/2009.

<sup>10</sup> Službeni list SCG – Međunarodni ugovori 9/2003 i 5/2005, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori 10/2015.

<sup>11</sup> Službeni glasnik RS 98/2006.

početku nabiranja – koji jasno označava da se obuhvat zabrane diskriminiranja proteže i na druge situacije – kao i zbog uopštenosti formuliranja (član se odnosi na „sva prava u oblasti rada“). Budući da je oblast rada specifična, zakonodavac je posebno naglasio da se diskriminacijom neće smatrati mere koje su preduzete u okviru posebne zaštite određenih lica, kao ni one mere koje su proizvod specifičnih zahteva profesije prilikom zapošljavanja lica. Prema opštoj odredbi ZZD (član 14.) neće se smatrati diskriminacijom ni mere afirmativne akcije (koje Zakon naziva „posebnim merama“).

Zakon o radu<sup>12</sup> (u daljem tekstu: ZoR) sadrži hronološki gledano starije odredbe o ZZD. Naime, antidiskriminacione odredbe su našle svoje mesto još u Zakonu o radu iz 2001. godine, da bi bile ponovljene i kasnije elaborirane u trenutno važećem ZoR iz 2005. godine. Budući da je ZZD donet 2009. godine, jasno je da se nije moglo računati na usklađenost ova dva zakonska teksta. Zbog toga ZoR sadrži nekoliko odredbi kojima bi pre bilo mesto u sistemskom zakonu o zabrani diskriminacije. Antidiskriminacione odredbe u ZoR su veoma kvalitetne i usaglašene su se pravnim tekovinama EU<sup>13</sup> u delu o definicijama vrsta diskriminatornog postupanja. Ove odredbe predviđaju neposrednu i posrednu diskriminaciju, uznemiravanje i seksualno uznemiravanje kao potencijalne pojavne oblike diskriminacije. Zaštićena su međutim samo lica koja su u radnom odnosu i lica koja traže zaposlenje – domašaj ovih odredbi je dakle značajno uži nego kod rešenja predviđenog ZZD. U ZoR su takođe prepoznate i situacije u kojima je moguće da dođe do dozvoljenog razlikovanja – ako je razlikovanje objektivno rezultat prirode posla ili mera za zaštitu posebnih kategorija lica, u skladu sa zakonom. U okviru temeljnih izmena i dopuna ZoR 2014. godine dodata je i norma koja se odnosi na prebacivanje tereta dokazivanja u sudskom postupku koji je pokrenut povodom navodnog diskriminiranja zaposlenog (član 23. stav 2.).

Ostali zakoni koji su od značaja za zabranu diskriminacije u oblasti rada su mnogobrojni. Tako na primer postoje specijalizovani zakoni koji se odnose na zabranu diskriminacije u oblasti rada pojedinih

---

<sup>12</sup> Službeni glasnik RS, 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – odluka US i 113/2017.

<sup>13</sup> Konkretno, sa Direktivom Evropskog Saveta 2000/43 o primeni principa jednakog tretmana među osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko poreklo (Službeni list EU od 19.07.2000. godine, broj L 180/22) i Direktivom Saveta 2000/78/EC od 27. novembra 2000. – opšti okvir za ravnopravan tretman u zapošljavanju i profesiji (Službeni list EU od 02.12.2000. godine, broj L 303/16).

ranjivih grupa. Takav je slučaj sa Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom<sup>14</sup>. Sa druge strane, postoje i oni zakoni koji regulišu opšti položaj neke grupe a antidiskriminacione odredbe predstavljaju samo jedan aspekt normiranja ove šire oblasti. Kao primeri se mogu navesti Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom<sup>15</sup> i Zakon o ravnopravnosti polova<sup>16</sup> koji sadrže odredbe o zabrani diskriminaciji u oblasti rada ali i u drugim društvenim oblastima.

Opšti zaključak je da Republika Srbija ima zaokružen pravni okvir kada je reč o zabrani diskriminacije i ostvarivanju prava na jednakost i ravnopravnost u oblasti rada. Postoje međutim problemi koji se odnose na normiranje, a koji su pre svega proizvod nedoslednog i parcijalnog pristupa problemu građenja antidiskriminacionog okvira. Kao što je napomenuto, ZoR sadrži odredbe o zabrani diskriminacije koje jesu kvalitetne ali su istovremeno konkurentne odredbama iz ZZD i uvode nepotrebnu konfuziju prilikom primene propisa. ZoR reguliše položaj zaposlenih, ne i radno angažovanih lica, pa se i odredbe o zabrani diskriminacije odnose samo na lica u radnom odnosu. Sa druge strane, ZZD ima daleko širi obuhvat na sva radno angažovana lica bez obzira na pravni osnov (ili nepostojanje istog). Umesto da ZoR sadrži upućujuću odredbu na ZZD, dešava se upravo suprotno – tendencija koja se pokazala 2014. godine prilikom izmena i dopuna ZoR – jeste da se ove odredbe dalje prošire i da se stvori sistem koji ništa ne znači (jer ponavlja rešenja iz ZZD) ali koji je sasvim dovoljan da sudije prilikom primene zakona pogrešnim tumačenjem potpuno izbace ZZD iz primene u slučajevima diskriminacije u oblasti rada, o čemu će više reći biti u daljem tekstu.

## **TAČKE SPAJANJA U PREGOVORIMA O POGLAVLJIMA 19 I**

### **23**

Preklapanje ciljeva pregovaranja za poglavlja 19 i 23 evidentno je u oblasti antidiskriminacione politike i zaštite posebno ranjivih grupa (Romi, osobe sa invaliditetom, LGBTI populacija) ali i rodne ravnopravnosti. Ovo je rezultat funkcionalne veze između ciljeva P23 – jednakost i ravnopravnost, mogućnost punog uživanja ljudskih prava bez

---

<sup>14</sup> Službeni glasnik RS, 36/2009 i 32/2013.

<sup>15</sup> Službeni glasnik RS, 33/2006 i 13/2016.

<sup>16</sup> Službeni glasnik RS, 104/2009.

obzira na lične karakteristike i svojstva i P19 – unapređivanje zaposlenosti (i zapošljivosti), radnih prava, socijalne politike i socijalne zaštite. Istinska jednakost i ravnopravnost u svakom društvu se pre svega ogledaju u ekonomskoj jednakosti, odnosno jednakim mogućnostima da svaki pojedinac stvori i realizuje svoje ekonomske potencijale kao privređujući član društva. Zbog toga je fokus antidiskriminacionih mera EU pre svega u oblasti obrazovanja, zapošljavanja i rada – pa je logična posledica takvog pristupa da se dokumenti koji se javljaju u okviru pregovora za poglavlja 19 i 23 u jednom delu bave veoma sličnim pitanjima i na sličan način in percipiraju, pokušavajući da ih uvežu u komplementaran set mera koje država preduzima na suzbijanju diskriminacije. Tako se u skrining izveštaju za poglavlje 23<sup>17</sup> upućuje na identičan dokument za poglavlje 19<sup>18</sup>, i obrnuto.

Akcioni plan za poglavlje 23 iz 2015. godine<sup>19</sup> predvideo je izmenu ZZD još u toku 2016. godine, između ostalog – a u skladu sa preporukama iz Izveštaja o skriningu za Srbiju za poglavlje 23 – i izmenu koja se tiče razumne akomodacije, odnosno obezbeđivanja odgovarajućeg radnog prostora za osobe sa invaliditetom. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije još uvek nije usvojen, iako je tokom 2018. godine prošao javnu raspravu.<sup>20</sup>

Akcioni plan za poglavlje 19 je u trenutku pisanja ove analize u fazi javne rasprave. Na osnovu predloga koji je predstavljen stručnoj i široj javnosti, u reformi radnog zakonodavstva koja sledi kao posledica harmonizacije sa pravnim tekovinama EU, svoje mesto će naći i određene antidiskriminacione odredbe. Predviđeno je u ZoR bude inkorporirana generalna antidiskriminaciona odredba, koja će se odnositi na sve vrste radnog angažovanja. Iako je rešenje generalno dobro, ono neće promeniti faktičku situaciju – ova zabrana već postoji na osnovu člana 16. ZZD. Takođe, loše je što nema nagoveštaja da će biti obrisane nepotrebne

---

<sup>17</sup> *Izveštaj o skriningu za poglavlje 23,*

[http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj\\_pg\\_23\\_16.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_23_16.pdf).

<sup>18</sup> *Izveštaj o skriningu za poglavlje 19,*

[http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj\\_skrining\\_pg\\_19.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_19.pdf).

<sup>19</sup> Tekst Akcionog plana za poglavlje 23 na internet prezentaciji Ministarstva pravde Republike Srbije:

<https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%202023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf>.

<sup>20</sup> U trenutku pisanja analize u pripremi su izmene i dopune Akcionog plana za poglavlje 23; ove izmene će se pre svega odnositi na usklađivanje vremenskog okvira realizacije predviđenih mera, budući da aktuelni plan u najvećoj meri nije realizovan u predviđenim rokovima.

odredbe koje se nalaze u delu zabrane diskriminacije lica u radnom odnosu, tako da će one najverovatnije nastaviti da stvaraju paralelan sistem zaštite koji je nepotreban i zbunjujući. Akcioni plan sadrži i neke druge mere, koje se odnose na oblast rada (prevashodno na radni odnos) ali su od značaja za antidiskriminacioni normativni okvir i u smislu poglavlja 23: detaljnije regulisanje zabrane diskriminacije po povratku sa porodiljskog odsustva, odsustva radi nege deteta ili odsustva radi posebne nege deteta (koja je inače u praksi veoma rasprostranjena); detaljnije regulisanje principa „jednaka zarada za uloženi rad jednake vrednosti“ koji je trenutno regulisan ZoR ali će biti posebno regulisan Zakonom o ravnopravnosti polova u smislu jednake zarade muškaraca i žena. U smislu ovih mera, može se reći da su planovi za poglavlja 19 i 23 u potpunosti kompatibilni i da se međusobno dopunjuju – rodna ravnopravnost predstavlja pitanje od velikog značaja u oba dokumenta.<sup>21</sup>

## **POTEŠKOĆE U PRIMENI ANTIDISKRIMINACIONOG ZAKONODAVSTVA I POSLEDICE PO PREGOVORE O PRISTUPANJU**

Kada je reč o oblasti rada, antidiskriminacioni normativni okvir je relativno povoljan po zaposlene jer formalno pruža adekvatnu zaštitu od nejednakog tretmana. Zabrinjava međutim postojanje više nezavisnih pravnih režima, koji su nastajali naopakim redom (od posebnih propisa se išlo ka opštem, pa je tako ZZD zapravo najmlađi među njima) i kod kojih ne postoji jasno određena hijerarhija. Na primer, nije dat definitivan odgovor na pitanje da li se ZoR može posmatrati kao *lex specialis* u odnosu na ZZD. Ako je odgovor potvrđan, a čini se da bi trebalo da bude jer antidiskriminacione odredbe u ZoR regulišu samo jedan mali segment

---

<sup>21</sup> Ovaj zaključak se redovno potvrđuje i u izveštajima o napredovanju Republike Srbije koje na godišnjem nivou objavljuje Evropska komisija – rodna ravnopravnost značajan je faktor antidiskriminacione politike uopšte, a naročito se prate statistički faktori koji su vezani za zaposlenost i zaradu muškaraca i žena. *Progress Report Serbia 2018*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions {COM(2018) 450 final} od 17.04.2018. godine, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-serbia-report.pdf>. O teškoćama u postizanju ravnopravnosti muškaraca i žena u oblasti rada u Republici Srbiji, videti: Dragan Aleksić, Nemanja Vuksanović, „Ima li diskriminacije na tržištu rada? – Slučaj Srbije u jeku ekonomske krize“, *Ekonomске ideje i praksa 24/2017* (Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2017), 67-86.



zabrane diskriminacije, dolazi se do problema šta se dešava ako primena ZoR isključuje primenu ZZD a pri tome ne garantuje adekvatnu zaštitu zaposlenom (odnosno, garantuje niži stepen i kvalitet zaštite nego ZZD)? Na primer, ZoR ne pominje instituciju Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, već samo sudski postupak zaštite zaposlenog. Iako u samom ZoR stoji da je taj postupak regulisan posebnim zakonom, ne kaže se izričito koji je to zakon u pitanju – pa postoji potencijalni sukob između Zakona o parničnom postupku<sup>22</sup> i procesnih odredbi ZZD. Ovaj sukob nije samo hipotetički – kao što će se videti iz primera u daljem tekstu, u praksi sudije koje odlučuju u postupcima pokrenutim povodom diskriminacije, veoma teško razlučuju granice primene jednog i drugog zakona. Dakle, odnos zakonskih rešenja je prvi u nizu problema koji postoje u zaštiti od diskriminacije. Ovaj problem dovodi do različite sudske prakse, pravne nesigurnosti, a u pojedinim slučajevima tumačenja sudija su takva da obesmišljavaju postojanje ZZD i mehanizme zaštite građana od diskriminatornog postupanja uopšte, pa i diskriminacije u oblasti rada.

Drugi problemi tiču se pre svega postupanja sudija u parnicama koje se pokreću povodom diskriminacije. Oni su različite prirode, neki od njih – kao što je generalno predugo trajanje postupka – mogu se nazvati sistemskim i nisu karakteristični samo za antidiskriminacione predmete. Drugi opet potiču iz nerazumevanja prava, pogrešnog tumačenja i nedostatka edukacije koja bi garantovala jednoobraznu primenu prava. Problemi postoje međutim i na strani građana, odnosno njihovih zastupnika pred sudom, budući da je zabeležen veliki broj slučajeva u kojima nije postojala diskriminacija a tužbeni zahtev se odnosio na uvtrđivanje iste. Čini se da ni drugi pravosudni poslenici, kao ni sami građani, veoma često ne mogu da percipiraju pravilno šta diskriminacija jeste, a šta nije (iako potencijalno u tim slučajevima može da postoji neko drugo kršenje zakona).

Jedan od antidiskriminacionih pravnih instituta koji se ne tumače na pravilan način jeste prebacivanje tereta dokazivanja. Iako ZZD uvodi ovaj standard (član 45. stav 2.) na način koji je uobičajen za regulisanje dokazivanja u postupcima povodom diskriminacije (ukoliko tužilac učini verovatnim da je tuženi izvršio akt diskriminacije, teret dokazivanja

---

<sup>22</sup> Službeni glasnik RS 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014 i 87/2018.

prelazi na tuženog), on se jednostavno ne primenjuje u praksi.<sup>23</sup> U odlukama sudova se generalno dokazni postupak zanemaruje, pre svega u smislu pojašnjenja toka zaključivanja sudije kako bi se stvorila logička veza između izvedenih dokaza i odluke. Umesto toga, presude uglavnom sadrže nabranje relevantnih (pa čak i irelevantnih) pravnih izvora, nabranje dokaza koji su izvedeni (bez ocene njihovog značaja) i opštu formulaciju da iz izvedenih dokaza sledi odluka koja je doneta – ne pokušavajući da približe kako je do toga došlo. U istraživanju koje je sprovedeno na 87 sudskih odluka u postupcima povodom diskriminacije, samo je u šest dokazni postupak bio detaljnije opisan, a niti u jednoj odluci nije objašnjeno kada je došlo do prebacivanja tereta dokazivanja.<sup>24</sup> Veoma je loše i to što je čak i Vrhovni kasacioni sud u svojoj odluci<sup>25</sup> naveo da tužilac *nije dokazao* da je prema njemu izvršena diskriminacija, iako prema ZZD to nije ni dužan da uradi (dovoljno je da učini verovatnim da je do diskriminacije došlo). Takođe, kod određenog broja sudija prisutna je konfuzija oko toga koja se pravila primenjuju u konkretnom postupku, što je posledica već pomenutog nerešenog odnosa između različitih zakona. „U jednom predmetu pred Apelacionim sudom u Novom Sadu sudije očigledno nisu razumele kako je postupak zamišljen, pa su pokušale da naprave sopstvenu mešavinu propisa iz Zakona o parničnom postupku i Zakona o zabrani diskriminacije, ne znajući koji propisi imaju prednost i preovlađuju, što je dovelo do izgradnje neupotrebljive teoretske konstrukcije.<sup>26</sup> Sudije izričito navode da „tužilac nije dokazao diskriminaciju u skladu s članom 8. Zakona o parničnom postupku“. Sudije se posebno pozivaju na Zakon o parničnom postupku, uz obrazloženje da on ima prednost nad propisom o prebacivanju tereta dokazivanja iz Zakona o zabrani diskriminacije: „Član 45. stav 2. Zakona o zabrani diskriminacije ne oslobađa tužioca dužnosti da iznese sve činjenice i pruži dokaze u skladu sa članom 7. Zakona o parničnom postupku“... Međutim, kada je u pitanju definicija diskriminacije i zakonitosti tužiočevih tvrdnji, sud koristi i materijalne i procesne norme iz članova 6. i 43. Zakona o zabrani diskriminacije. Na

---

<sup>23</sup> Interesantno je posmatrati praksu i praktične nedoumice u drugim državama kada je reč o prebacivanju tereta dokazivanja, koje su čini se ipak manje izražene nego u Srbiji. Videti: Isabelle Chopin, Catherine Germaine, *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2017* (Luksemburg: European Union, 2017.), 97-99.

<sup>24</sup> Mario Reljanović, *Studija o primeni Zakona o zabrani diskriminacije*, (Beograd: JUKOM, 2017.) (dalje: Reljanović 2017), 26.

<sup>25</sup> Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 1764/10 od 6. jula 2011. godine.

<sup>26</sup> Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu Gž1. 813/12.

kraju, kada odlučuje o pravima tužioca, primenjuje definicije diskriminacije iz člana 18. Zakona o radu. Nema objašnjenja kako su sudije zaključile da na jednom mestu Zakon o parničnom postupku derogira Zakon o zabrani diskriminacije, a da je na drugom mestu situacija potpuno obrnuta – propisi Zakona o zabrani diskriminacije primenjuju se bez obzira na Zakon o parničnom postupku.”<sup>27</sup>

Takođe, posredna diskriminacija je neprepoznatljiva za sudije. Sudovi najčešće ne obraćaju pažnju na postojanje posredne diskriminacije i nemaju potrebu da je kao takvu okarakterišu. Iako je zaštita od diskriminacije predviđena na istovetan način bez obzira na vrstu, odnosno modalitet diskriminisanja, razlikovanje neposredne od posredne diskriminacije je veoma važno zbog primene člana 45. stav 1. ZZD: „Ako je sud utvrdio da je izvršena radnja neposredne diskriminacije ili je to među strankama nesporno, tuženi se ne može osloboditi od odgovornosti dokazivanjem da nije kriv.“

Sudije veoma često poistovećuju diskriminaciju sa zlostavljanjem na radu (ili obrnuto) iako je reč o dva pravna instituta koja su regulisana različitim pravnim režimima. Verovatno je najupečatljiviji slučaj do sada odluka suda u kojoj se kombinuju ova dva instituta bez obzira na činjenicu da oni ne mogu istovremeno postojati<sup>28</sup> (i bez obrazloženja kako se do ovog zaključka došlo). „U dva analizirana predmeta potpisana od strane istog sudije iz Apelacionog suda u Novom Sadu, čini se da su zlostavljanje na radu i uznemiravanje izjednačeni u pravnom smislu. Prvi predmet ticao se jasne situacije zlostavljanja na radu jer je tužiteljka bila oslobođena dužnosti bez objašnjenja ili pisane odluke poslodavca i nije joj dat radni prostor niti radni zadaci (tzv. “mobing praznog stola”). Sud je presudio da je to ponašanje i diskriminacija i zlostavljanje na radu iako je sudija citirao samo Zakon o zabrani diskriminacije, a nije bilo prepoznato nikakvo lično svojstvo.<sup>29</sup> Drugi predmet odnosio se na zlostavljanje na radu zaposlene koja je radila kao urednica vesti, ali nije imala podršku Upravnog odbora niti drugih zaposlenih. ... Sudija je ustanovio postojanje i diskriminacije i zlostavljanja na radu i citirao kako Zakon o zabrani diskriminacije, tako i Zakon o sprečavanju zlostavljanja na radu. Bilo je, međutim, jasno da sud ne poseduje potrebno znanje o razlikovanju diskriminacije i zlostavljanja na radu – u odluci sudije oni su

---

<sup>27</sup> Reljanović 2017, 27.

<sup>28</sup> Mario Reljanović, Aleksandra K. Petrović, „Šikanozno vršenje prava, diskriminacija i zlostavljanje na radu – zakonska regulativa i praksa“, *Pravni zapisi 1/2011* (Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, 2011.), 189-194.

<sup>29</sup> Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu Gž1. 361/12.

tretirani i objašnjeni kao ista stvar, kako sa pravnog tako i sa sociološkog stanovišta.<sup>30,31</sup> Ovakvu pogrešnu praksu Vrhovni kasacioni sud nije obeshrabrio, već je naprotiv i sam ustanovio da je moguće istovremeno postojanje zlostavljanja na radu i diskriminacije.<sup>32</sup>

Iz prethodnog problema sledi još jedan koji je logična posledica nerazumevanja specifičnosti diskriminacije – sudije nisu u stanju da pravilno odrede lično svojstvo prema kojem je diskriminacija izvršena. U tom smislu postoje određena lutanja, kada se pod ličnim svojstvom podrazumevaju one karakteristike pojedinca koje ga ne opredeljuju odlučujuće u odnosu na pripadnost većoj grupi prema kojoj postoje predrasude i stereotipi koji su uzrokovali diskriminacije – tako su na primer u pojedinim slučajevima sudije pod ličnim svojstvima smatrale karakterne osobine, kao što su „tolerancija i poštovanje autoriteta”<sup>33</sup>, ili „poremećeni odnosi” strana u sporu<sup>34</sup>.

Uočeni su i slučajevi u kojima je sam sudija prilikom odlučivanja izrazio određene stereotipe i predrasude, koje su direktno uticale na njegovu odluku. Tako je na primer sudija u postupku koji se vodio zbog neopravdanog isključivanja muškaraca sa poslova spremanja brze hrane, zaključila da je to normalno jer su u pitanju tipično ženski poslovi.<sup>35</sup>

Konačno, od izuzetne je važnosti da se uspostavi sistem praćenja slučajeva diskriminacije. Iz pojedinih statističkih podataka i individualnih istraživanja<sup>36</sup>, može se zaključiti da diskriminacija na radu i u vezi sa

---

<sup>30</sup> Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu Gž1. 437/14.

<sup>31</sup> Reljanović 2017, 23.

<sup>32</sup> Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 687/12 od 27. decembra 2012. godine.

<sup>33</sup> Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu Gž1. 2261/11 od 30. marta 2012. godine. Videti: Natalija Šolić, Katarina Golubović, *Pravna zaštita od diskriminacije u Srbiji – analiza sudskih praksi*, (Beograd: JUKOM, 2015.), 20.

<sup>34</sup> Presuda Apelacionog suda u Kragujevcu Gž 734/14 od 3. marta, 2015. Videti: Natalija Šolić, Katarina Golubović, 18.

<sup>35</sup> Presuda Prvog osnovnog suda u Beogradu 63.P.16956-12 od 7. marta 2013. godine. Apelacioni sud u Beogradu je kasnije preinačio ovu odluku, a Vrhovni kasacioni sud je potvrdio odluku Apelacionog suda.

<sup>36</sup> Prema podacima Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, polovina i nešto više od polovine ukupnog broja pritužbi odnosilo se na diskriminaciju u oblasti rada i socijalne zaštite, odnosno ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava građana. Videti: *Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2017. godinu*, [http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2018/03/RGI-2017\\_PZR\\_FINAL\\_14.3.2018-1.pdf](http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2018/03/RGI-2017_PZR_FINAL_14.3.2018-1.pdf), str. 218.; *Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2016. godinu*, <http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2017/08/PDF-Redovan-godi%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-Poverenika-za-za%C5%A1titu-ravnopravnosti-za-2016-godinu.pdf>, str. 211.

radom obuhvata najveći broj pritužbi, odnosno tužbi. Nema međutim načina da se utvrdi koliko ovih slučajeva ima, po kojim osnovima su tužbe podnete, niti kako su rešeni (i u kojem vremenskom periodu). Ovakvo nešto ne samo što šteti vođenju statistike o pojavnim oblicima diskriminacije, već onemogućava i sveobuhvatni analitički pristup zaštiti prava na jednak tretman, kao i njegovo poboljšanje na osnovu rezultata praćenja.<sup>37</sup>

Više je nego jasno da navedeni nedostaci u primeni pravnog okvira značajno utiču na kvalitet zaštite od diskriminacije. Otuda nije dovoljno jednostavno ispuniti formu donošenjem odgovarajućih propisa – suzbijanje diskriminacije dugoročna je aktivnost koja se mora realizovati i kroz konstantnu i unapređenu obuku sudija. Iako je prošlo deset godina od usvajanja ZZD, rezultati njegove primene nisu zadovoljavajući u tom smislu.

## **ZAKLJUČAK – PREPORUKE ZA USAVRŠAVANJE PRAVNOG OKVIRA I PRAKSE**

U trenutku pisanja ove analize, izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije su u pripremi. One su prošle fazu javne rasprave ali još uvek nisu uobličene u konačni tekst propisa koji bi bio predložen Vladi Republike Srbije i na taj način ušao u zvaničnu proceduru za usvajanje u Narodnoj skupštini. Kada će se ovo desiti nije poznato ali je sigurno da predložene izmene, osim dodatnih usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, neće doneti značajne promene kada je reč o zabrani diskriminacije u oblasti rada. One nisu u tom smislu ni potrebne, budući da je na više mesta zaključeno da je ZZD na kvalitetan način regulisao ovu oblast. Problem postoji u drugim segmentima normativnog okvira, a naročito u fazi primene propisa i zaštite diskriminiranih lica.

Stoga su preporuke koje se mogu uputiti pre svega vezane za navedene elemente antidiskriminacionog sistema i one prate prethodno izloženu kritiku i uočene probleme.

Postupci povodom diskriminacije u oblasti rada vode se kao radni sporovi, pa samim tim dele sudbinu neefikasnog i izuzetno sporog

---

<sup>37</sup> Za detaljniju argumentaciju o značaju statističkog praćenja slučajeva diskriminacije, videti: Mario Reljanović, Dženana Radončić, Aida Malkić, Midhat Izmirlija, Edin Hodžić, *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH: zakonski okvir, politike i prakse 2012 – 2016*(Sarajevo; Analitika, 2016.), 76-78.

pravosuđa. Prvi slučaj koji je pokrenut prema ZZD je još uvek u toku, iako je od početka njegove primene prošlo gotovo deset godina.<sup>38</sup> Iako se ovo može okarakterisati kao ekstreman primer, činjenica je da je prosečno trajanje radnog spora između četiri i pet godina (u zavisnosti da li je dvostepeno ili trostepeno suđenje)<sup>39</sup>. Postupak povodom diskriminacije će gotovo po pravilu biti trostepen jer je revizija kao vanredni pravni lek uvek dozvoljena<sup>40</sup> tako da strana nezadovoljna ishodom spora na apelacionom sudu, po pravilu ne propušta da je iskoristi. Iako su i radni sporovi i sporovi povodom diskriminacije označeni kao hitni, ove odredbe ostaju samo deklaratorne bez stvarnog uticaja na tok postupka – što je jedan od problema na koji bi trebalo posebno obratiti pažnju, jer zakasnela sudska odluka u ovim slučajevima često ne može da postigne svrhu zaštite zaposlenog od nezakonitog postupanja kojem je izložen.

Drugi veliki problem koji je uočen jeste nepoznavanje i nerazumevanje antidiskriminacionog prava i standarda od strane sudija. Sudije su u većem broju posmatranih postupaka postojeće propise primenjivale selektivno, proizvoljno i bez jasne vizije i znanja o čemu presuđuju. Tako je nastao niz problema i presedana u smislu negativne prakse, tumačenja koja ne odgovaraju ne samo prirodi i cilju postojanja antidiskriminacione norme, već nisu u skladu ni sa nekim osnovnim načelima funkcionisanja pravnog sistema uopšte. Ovakvi negativni trendovi izazvani su skromnim poznavanjem materije ali i nerešenim konfliktima između propisa iste formalne pravne snage, koji su naročito vidljivi u normativnom okviru koji reguliše diskriminaciju u oblasti rada.

Iz sadržine Akcionog plana za poglavlje 19 se čini da najveći deo ovih problema nije targetiran. Ovo je možda i logično, imajući u vidu da se oni prevashodno tiču pravosuđa, odnosno povećanja efikasnosti sudskog sistema i obuke sudija koje postupaju u postupcima povodom diskriminacije. Otuda bi njihovo prevashodno mesto bilo u Akcionom planu za poglavlje 23. Ipak, nije nevažno napomenuti da potpuno odsustvo identifikacije najvažnijih poteškoća u realizaciji pravnog okvira u ovoj oblasti svakako može predstavljati negativan znak da ministarstva, institucije i druge nadležne službe obuhvaćene P19 uopšte nisu svesne

---

<sup>38</sup> Reč je o slučaju diskriminacije po nacionalnoj osnovi, *Pfajfer protiv JAT (sada Air Serbia)*. Tužba je podneta 29.05.2009. godine a slučaj još uvek nije pravnosnažno okončan (stanje na dan 06.02.2019. godine).

<sup>39</sup> Podaci nisu egzaktni i zasnivaju se na ličnom iskustvu autora pri pružanju besplatne pravne pomoći u periodu 2011. – 2018. godine.

<sup>40</sup> Član 41. stav 4. ZZD.

njihovog postojanja. Pored toga, analizirani nacrt Akcionog plana za poglavlje 19 sadrži čak 12 konkretnih mera za obuku sudija i drugih lica, u cilju ujednačavanja primene radnog zakonodavstva i lakšeg usvajanja predstojećih izmena propisa – nijedna od njih nije usmerena na obuku u vezi diskriminacije u oblasti rada.

Kada je reč o Akcionom planu za P23, antidiskriminacionim merama je posvećeno više pažnje ali su one opšteg karaktera i specifični problemi u okviru radnopravne zaštite se ne prepoznaju. Predviđena je izrada priručnika za prepoznavanje diskriminacije za sudije (3.6.1.17.), što je mera koja je već više puta realizovana u okvirima aktivnosti državnih institucija i organizacija civilnog društva, i nije davala adekvatne rezultate. U okviru rada Pravosudne akademije postoje programi kontinuirane obuke sudija u oblasti antidiskriminacionog prava, koji su predviđeni i kao mera u Akcionom planu (3.8.1.21.) – čini se da je ova mera daleko adekvatnija ali da bi se Pravosudnoj akademiji morala dodeliti posebna sredstva za ovu vrstu obuka koja bi trebala biti prioritetna, kako bi sve sudije u što kraćem roku prošle makar osnove antidiskriminacionog prava. Takođe, specijalizovana obuka za oblast diskriminacije u oblasti rada bi svakako bila preporučena kao napredni kurs za one sudije koji su prošli osnovnu obuku a sude u radnim sporovima. Celokupnom stanju svakako ne pomaže činjenica da je prvostepena nadležnost za slučajeve diskriminacije 2014. godine prešla sa osnovnih na više sudove – time je praktično izgubljen sav stručni potencijal koji je do tada stvoren u radu sa sudijama osnovnih sudova i edukacija je krenula ispočetka.

Može se konačno zaključiti da je predstojeći period harmonizacije radnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU još jedna dobra prilika da se stanje u oblasti sprečavanja i sankcionisanja diskriminacije u oblasti rada popravi. Na žalost, za sada nema indicija da će se tako nešto dogoditi i da će dobar normativni okvir koji postoji biti primenjen na odgovarajući način.

## LITERATURA

1. *Akcioni plan za poglavlje 23*,  
<https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023%20Treci%20nacrt-%20Konacna%20verzija1.pdf>;
2. *Akcioni plan za poglavlje 19 (radna verzija)*;

3. Aleksić Dragan, Vuksanović Nemanja, „Ima li diskriminacije na tržištu rada? – Slučaj Srbije u jeku ekonomske krize“, *Ekonomске ideje i praksa* 24/2017, (Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2017), 67-86.
4. Chopin Isabelle, Germaine Catharina, *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2017* (Luksemburg: European Union, 2017.);
5. Direktiva Evropskog Saveta 2000/43 o primeni principa jednakog tretmana među osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko poreklo (Službeni list EU od 19.07.2000. godine, broj L 180/22);
6. Direktiva Saveta 2000/78/EC od 27. novembra 2000. – opšti okvir za ravnopravan tretman u zapošljavanju i profesiji (Službeni list EU od 02.12.2000. godine, broj L 303/16);
7. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda Saveta Evrope (sa Protokolima 14 i 15), Službeni list SCG – Međunarodni ugovori 9/2003 i 5/2005, Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori 10/2015;
8. *Izveštaj o skriningu za Srbiju za poglavlje 19*, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj\\_skrining\\_pg\\_19.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_skrining_pg_19.pdf);
9. *Izveštaj o skriningu za Srbiju za poglavlje 23*, [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj\\_pg\\_23\\_16.pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_23_16.pdf);
10. Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 100 o jednakom nagrađivanju muške i ženske radne snage za rad jednake vrednosti, Službeni list FNRJ – Međunarodni ugovori 11/1952;
11. Konvencija Međunarodne organizacije rada broj 111 koja se odnosi na diskriminaciju u pogledu zapošljavanja i zanimanja, Službeni list FNRJ 3/1961;
12. Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima deteta, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori 15/90 i Službeni list SRJ – Međunarodni ugovori 4/96 i 2/97;
13. Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom (sa Opcionim protokolom), Službeni glasnik RS 42/2009;
14. Konvencija Ujedinjenih nacija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori 11/81;
15. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Službeni list SFRJ 7/1971;
16. Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu Gžl. 813/12;
17. Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu Gžl. 361/12;
18. Presuda Apelacionog suda u Novom Sadu Gžl. 437/14;
19. Presuda Prvog osnovnog suda u Beogradu 63.P.16956-12 od 7. marta 2013. godine;
20. Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 1764/10 od 6. jula 2011. godine;
21. Presuda Vrhovnog kasacionog suda Rev2 687/12 od 27. decembra 2012. godine;



22. Reljanović Mario, *Studija o primeni Zakona o zabrani diskriminacije*, (Beograd: JUKOM, 2017.);
23. Reljanović Mario, Petrović Aleksandra K., „Šikanozno vršenje prava, diskriminacija i zlostavljanje na radu – zakonska regulativa i praksa“, *Pravni zapisi 1/2011* (Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu, 2011.), 186-196.
24. Reljanović Mario, Radončić Dženana, Malkić Aida, Izmirlija Midhat, Hodžić Edin, *Kvadratura antidiskriminacijskog trougla u BiH: zakonski okvir, politike i prakse 2012 – 2016*, (Sarajevo: Analitika, 2016.);
25. Revidirana evropska socijalna povelja Saveta Evrope, Službeni glasnik RS 42/2009;
26. *Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2017. godinu.*  
[http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2018/03/RGI-2017\\_PZR\\_FINAL\\_14.3.2018-1.pdf](http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2018/03/RGI-2017_PZR_FINAL_14.3.2018-1.pdf);
27. *Redovan godišnji izveštaj Poverenika za zaštitu ravnopravnosti za 2016. godinu.*  
<http://ravnopravnost-5bcf.kxcdn.com/wp-content/uploads/2017/08/PDF-Redovan-godi%C5%A1nji-izve%C5%A1taj-Poverenika-za-za%C5%A1titu-ravnopravnosti-za-2016-godinu.pdf>;
28. Šolić Natalija, Golubović Katarina, *Pravna zaštita od diskriminacije u Srbiji – analiza sudskih praksi*, (Beograd: JUKOM, 2015.);
29. Ustav Republike Srbije, Službeni glasnik RS 98/2006;
30. Zakon o parničnom postupku, Službeni glasnik RS 72/2011, 49/2013 – odluka US, 74/2013 – odluka US, 55/2014 i 87/2018;
31. Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, 36/2009 i 32/2013;
32. Zakon o radu, Službeni glasnik RS, 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 – odluka US i 113/2017;
33. Zakon o ravnopravnosti polova, Službeni glasnik RS, 104/2009;
34. Zakon o sprečavanju diskriminacije osoba sa invaliditetom, Službeni glasnik RS, 33/2006 i 13/2016;
35. Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik RS 22/2009;

## THE IMPORTANCE OF ANTI-DISCRIMINATION MEASURES IN ACCESSION NEGOTIATIONS OF THE REPUBLIC OF SERBIA WITH THE EU WITHIN CHAPTERS 19 AND 23

Mario Reljanović, PhD<sup>41</sup>

**Abstract:** Although normative anti-discrimination framework is relatively completed and satisfying, there are significant problems in its implementation. The main deficiencies refer to the interpretation of norms and efficiency in their application. In addition to widespread stereotypes and prejudices, ineffective protection leads to more cases of discrimination. Particularly frequent are cases related to employment and labor rights, which constitute the largest percentage of all initiated protection procedures. Negotiations for EU membership are an opportunity to improve anti-discrimination practice and actions of state institutions and courts, and to place particular emphasis on preventing and sanctioning labor discrimination. It seems, however, that efforts made to meet these goals are mainly focused on satisfying the form, i.e. formal harmonization with the *acquis communautaire*, while less attention is paid to the problems in the implementation of the existing legal framework. Regarding this, the research is focused on identifying measures to improve the functioning of the anti-discrimination system, as well as the complementarity of negotiating positions for chapters 19 and 23, which include measures concerning general (Chapter 23) and specific prohibition of discrimination (Chapter 19). Action plans for these chapters foresee a number of activities that should be carried out. The authors try to determine if they are targeting real problems that exist in practice and if they are sufficient to reduce the problem of discrimination in the field of labor during the time of their application.

**Keywords:** labor discrimination, anti-discrimination legislation, harmonization with legal framework of the European Union, negotiating Chapter 23, negotiating Chapter 19.

---

<sup>41</sup> Institute of Comparative Law Belgrade.