

## VI. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА<sup>1</sup>

### 1. Одређивање проблема које закон треба да реши

Закон препознаје укоренењу и распрострањену неравноправност између полова и ради њеног сузбијања одређује мере за остваривање и унапређивање родне равноправности, превазилажење родних стереотипа и остваривање и унапређење родне равноправности.

Традиционални модели родних односа, стереотипи и предрасуде, употреба језика и жаргона у службеној и свакодневној комуникацији, поред правних норми, дефинишу стварни статус жена у друштву и стање у остваривању равноправности жена и мушкараца у Србији. Широко распрострањени родни стереотипи утичу на креирање мушких и женских родних улога, чиме се производи друштвена свест и ствара својврсни алиби за праксу неравноправности мушкараца и жена. Структурална, институционална и индивидуална дискриминација жена присутна у српском друштву последица је широко распрострањеног институционалног сексизама – дубоко укорененог система ставова и понашања професионалаца у институцијама система заснованих на родним стереотипима и предрасудама. Оваква оцена стања заснована је на Посебном извештају Повереника за заштиту равноправности о дискриминацији жена који обухвата анализу стања неравноправности жена и мушкараца у петогодишњем периоду, од 2010 до 2015. године<sup>2</sup>.

У извештају се констатује да су жене неравноправне и дискриминисане у свим областима јавног и приватног живота, а да су у посебно лошем положају жене из вишеструко маргинализованих, рањивих група. Жене су недовољно заступљене на местима на којима се одлучује, у извршној власти на свим нивоима, а иако постоје извесни помаци у учешћу жена у сектору безбедности, њих још увек нема довољно на високим позицијама одлучивања. За положаје, професије и занимања жена и даље се користи мушки род. Наставни материјали обилују родним стереотипима, а присутна је и родна сегрегација занимања. Жене су изложене дискриминацији приликом запошљавања и на радном месту, од постављања питања у вези са планирањем породице, преко сексуалног узнемиравања на радном месту, до немогућности напредовања и/или деградацији након повратка са коришћења одсуства са рада ради неге детета. Веома је мали број предузетница, као и жена на управљачким положајима у компанијама. Положај жена на селу је лош, мали је број власница пољопривредних газдинстава, а отежан им је приступ здравственој заштити и другим јавним услугама. Жене су изложене разним облицима насиља, а заштита од насиља није адекватна, па су жене често изложене секундарној виктимизацији након пријављивања насиља. У медијима се жене још увек приказују сексистички и стереотипно, а о насиљу над женама се пише на сензационалистички начин.

---

<sup>1</sup> Изрази којима су у овом закону означени положаји, професије, односно занимања, изражени у граматичком мушком роду, подразумевају природни мушки и женски пол лица на које се односе.

<sup>2</sup> <http://ravnopravnost.gov.rs/rs/izvestaji/>

Степен раширености родних стереотипа и предрасуда у Србији илуструју и налази истраживања „Истраживање јавног мњења о дискриминацији у Србији“, које је 2013. године спровео Центар за слободне изборе и демократију (ЦЕСИД). Према том истраживању, чак 24% грађана у Србији сагласно је са ставом да "Руководећа места у пословном свету треба да буду у рукама мушкараца", те да „Најважнија врлина сваке жене је да буде добра домаћица".

Жене су најбројнија рањива група на тржишту рада Републике Србије, јер иако чине половину становништва радног узраста, мањина су међу учесницима/учесницама на тржишту рада и још изразитија мањина међу запосленима.

Према оцени стања датој у Националној стратегији за родну равноправност 2016-2020<sup>3</sup>, стопа запослености мушкараца (50,0%) је значајно виша од стопе запослености жена (35,0%). У оквиру радно способне популације 11,2% жена и 9,5% мушкараца има завршен факултет, мастер или докторске студије. Комбиновани подаци у погледу стопа незапослености и степена образовања жена и мушкараца указују на то да иако жене у просеку имају виши степен образовања, њихова стопа запошљавања је нижа. Посматрајући само запослене жене, уочава се да 19,2 % запослених жена има универзитетску диплому или титулу мастера или доктора наука, док је то случај само код 13,2 % мушкараца.<sup>4</sup> Стопа активности мушкараца радног узраста (15-64) такође је виша (69,9%) од стопе активности жена (53,8%). Стопа запослености жена старости 25 до 54 године је за 14 процентних поена мања у односу на стопу запослености мушкараца исте старости (56% према 70%). Запослене жене претежно раде у сектору услуга (76%), у тзв „женским“ занимањима која су често мање плаћена и мање престижна. Жене чине већину запослених у области образовања, здравствене и социјалне заштите, док је мушка радна снага претежно концентрисана у области грађевинарства, саобраћаја, пољопривреде, рударства и прерађивачке индустрије. Због свега наведеног жене мање плаћене за рад исте вредности, а разлика у висини плата између мушкараца и жена износи 16%. Жене теже напредују на пословима и ређе долазе у прилику да своје знање усаврше. Знање и вештине жена често се потцењују, понекад се сматрају недовољно компетентним за обављање послова на високим позицијама, те ако се хијерархијски прати број жена на пословима које обављају, што је виша позиција, то је мање жена. Жене учествују са 30,5% на управљачким местима у друштву и привреди, а од тога на директорским местима са 20,8%, а на челу управних одбора са свега 14,3%.<sup>5</sup> Мушкарци постају чланови одбора раније у каријери него жене, именују се у много више одбора и број година који проведу у одборима готово је двоструко већи од броја година које жене проведу у одборима. Жене су просечно чланице 2,6 одбора са просечним бројем године проведеним у одборима 2,5. С друге стране, мушкарци су чланови 4,4 одбора у просеку, са просечним бројем година проведеним у одборима 4,6<sup>6</sup>. На руководећим и функционерским позицијама је двоструко више мушкараца (57.568) него жена (25.772). Ово указује да је у Србији

<sup>3</sup> <http://www.mgsi.gov.rs/lat/dokumenti/nacionalna-strategija-za-rodnu-ravnopravnost-za-period-od-2016-do-2020-godine-sa-akcionim>

<sup>4</sup> „Жене у одборима директора у Босни и Херцеговини, БЈР Македонији и Србији“, доц. др Катарина Ђулић, мсц Тања Кузман, Београд, 2013.

<sup>5</sup> <http://ravnopravnost.gov.rs/izvestaji/>

<sup>6</sup> Ibid.4

изражен тзв. ефекат „стакленог плафона“, где жене виде могућности за унапређење, али их од тог циља дели наизглед невидљива баријера (стаклени плафон).

Последице свеукупног стања родне неједанакости евидентиране су и у усвојеном Програму економских реформи за период од 2016-2018. Владе Србије (у даљем тексту: ЕРП 2016-2018)<sup>7</sup> у којем се констатује да жене чине 51,3% опште популације у 2014. години, али да их је и даље мање међу доносиоцима одлука на руководећим позицијама. Жене заузимају 34% посланичких места захваљујући изменама Закона о избору народних посланика, којим је предвиђено да на свака три кандидата по редоследу мора бити најмање по један представник мање заступљеног пола. Мушкарци су на челу свих посланичких група у парламенту, функцију председника Скупштине Србије обавља жена, а од укупно шест потпредседничких места, жене заузимају два. У саставу владе која је формирана 2016. године, од 19 министара пет су жене, што је 26%, функцију председника обавља мушкарац, а од четири потпредседничка места на једном је жена. На местима градоначелника и председника општина само је 9% жена.

Подаци Републичког завода за статистику исказани у публикацији у којој се представљају статистички подаци према полу „Жене и мушкарци у Републици Србији“ из 2014. године<sup>8</sup> показују такође да је 29% жена одборница у скупштинама општина/градова.

Истраживање Центра за истраживање јавних политика "Зашто жене не гласају за жене," показало је да су неопходне измене програма политичких странака, увођење квота и имплементација постојећих, на свим нивоима унутар партија и органа власти. Састави страначких органа потврђују неравноправан положај жена, јер их је мало на високим позицијама у политичким странкама, чак и у оним партијама које се у својим програмима залажу за поштовање начела родне равноправности. То се, пре свега, види на примеру њиховог одсуства на лидерским позицијама у странкама. Од укупно 10 анализираних партија, до недавно је жена била председница само једне странке, али је и она дала оставку на ту функцију. Број жена које се налазе на позицији потпредседнице странке такође није охрабрујући. Демократска странка је једина партија у којој су две жене изабране на ту функцију, од укупно пет потпредседничких места, док је код осталих само једна / или ниједна жена на тој позицији. Од 10 посматраних партија, четири су у својим статутима предвиделе квоте за жене, али их не поштују до краја, док жене не чине ни једну трећину чланова извршних одбора странака.

Комитет за елиминацију дискриминације жена, у Закључним запажањима у комбинованом другом и трећем периодичном извештају Републике Србије у јулу 2013. године, навео је да је забринут због недостатка утицаја мера за подстицање једнаке заступљености жена и мушкараца у политичком и јавном одлучивању. Комитет је изразио нарочиту забринутост због ограничене примене одредаба Закона о равноправности полова, којима се тражи да политичке странке, синдикати и струковна удружења подстичу једнаку заступљеност жена и мушкараца у својим телима за одлучивање и

---

<sup>7</sup> <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2016/ERP%202016%20-%202018%20SRB.pdf>

<sup>8</sup> [http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Stanovnistvo/ZeneiMus/ZiM\\_srpski\\_web.pdf](http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/userFiles/file/Stanovnistvo/ZeneiMus/ZiM_srpski_web.pdf)

малог броја жена у изабраним телима на локалним нивоима и у највишим редовима дипломатске службе. Републици Србији је препоручено да обезбеди пуно и равноправно учешће жена у политичком и јавном животу и изврши процену његовог утицаја, посебно на жене из група у неповољном положају (нпр. Ромкиње и жене са инвалидитетом) и повећа број жена на местима где се одлучује, посебно у локалним администрацијама и у највишим редовима дипломатске службе.

Овакво стање показује да су постојећа законска решења недовољна и неадекватна и да је родна неравноправност врло присутна у српском друштву. Постојећи Закон о равноправности полова је увео ограничен систем квота (за руководећа места и органе управљања и надзора у органима јавне власти; код формирња одбора за преговоре синдиката и удружења послодаваца; приликом именовања чланова управних и надзорних органа у јавним службама; приликом избора или именовања делегација које представљају Републику Србију, од најмање 30 %). Закон није дао очекиване резултате, јер се није доследно примењивао, нити је предвиђао адекватне и свеобухватне афирмативне мере у областима неравноправности жена и мушкараца, као што то чини нови Закон о родној равноправности (предвиђа квоте од минимално 40% и то за органе управљања, руковођења и надзора у јавним образовним, научним, културним, информативним и организацијама у области спорта; приликом избора и именовања сталних делегација и приликом избора именовања на одређене функције, образовања радних тела и утврђивања састава званичних делегација; у управљачким и надзорним телима политичких странака, синдикалних организација и струковних удружења). Постојећи закон не предвиђа адекватне санкције за његово непоштовање, новчане казне су симболичне и нису одбијајући фактор за кршење законских одредби, нити су предвиђене за органе јавне власти. Према постојећем закону новчане казне за јавне установе и послодавце крећу се у распону од 10.000,00 до 100.000,00 динара, а за предузетнике и одговорна лица максимум износи 25.000,00 динара. Ову мањкавост превазилази нови Закон о родној равноправности.

CEDAW Комитет у тачки 15. Закључних запажања, препоручио је, између осталог, Републици Србији да даље јача национални механизам за обезбеђење родне равноправности, тако што ће му обезбедити одговарајуће људске, техничке и финансијске ресурсе, повећати његову видљивост и ефикасност, оснажити његове капацитете, посебно на локалном нивоу, и обезбеди довољно политичке подршке како би му омогућио да своје функције извршава на ефективан начин. Тиме је указао да у Републици Србији и даље недостају одговарајући капацитети и довољно ефикасни и ефективни механизми за обезбеђење родне равноправности. Последице таквог стања видљиве су у погледу још увек недовољно ефикасног и координираног функционисања надлежних органа и служби за остваривање и унапређивање родне равноправности, спречавање и сузбијање дискриминације на основу пола и рода, и родно заснованог насиља и насиља према женама.

Дакле, иако су у Србији постоје механизми, они су недовољно ефикасни и нису у потпуности у могућности да обезбеде остваривање равноправности и заштиту од дискриминације и њену превенцију. Оваква ситуација допринела је повећаном насиљу према женама и родно заснованом насиљу, као најтежем облику родно засноване дискриминације. У Републици Србији су у 2015. години убијене 34 жене, што је повећане од 26% у односу на 27 убијених жена у 2014. години. У

2016. години, за првих девет месеци у породичном и партнерском насиљу убијено су 34 жене. Доношење Закона о спречавању насиља у породици и инкорпорирање одредби о спречавању и сузбијању родно заснованог насиља и насиља према женама су кораци у правом смеру. Поред тога у Србији је од оснивања Повереника за заштиту равноправности, 2009. године, поднет је релативно мали број прекршајних пријава због повреде права из Закона о забрани дискриминације (укупно 10) и поднето, закључно са 2015. годином, укупно тринаест тужби за утврђивање дискриминације тј. покренути су парнични поступци. Шест је решено у корист Повереника, у два случаја је тужба повучена, у једном је поступак прекинут, једна тужба је одбијена а остали поступци су у току. У годишњим извештајима Повереника, а на основу досадашњих искустава, констатује се да судови у Србији неажурно поступају по захтевима за покретање прекршајних поступака, да постоји једно опште неразумевање о самој суштини дискриминације и недовољно практично искуство судова у овој области, као и неразумевање улоге овог независног државног органа. Ни Министарство надлежно за надзор над применом Закона о равноправности полова не располаже подацима о правноснажним одлукама судова донетим у парницама за остварење грађанскоправне заштите због дискриминације по основу пола, јер се ти подаци овом органу не достављају од стране судова, иако постоји законска обавеза овог Министарства да води евиденцију о томе. Према публикацији „Антидискриминациони механизми у пракси“, коју је израдио Комитет правника за људска права, 2012. године, у периоду од 2009-2012 на територији целе Србије, вођено је или се води укупно 184 поступка за заштиту од дискриминације пред основним судовима, што је у великој несразмери у односу на број парничних поступака који се пред неким основним судом води на годишњем нивоу. У публикацији се закључује да у великом броју случајева долази до поистовећивања између злостављања на раду и дискриминације, те стога непрецизне статистике о стварном броју случајева заштите од дискриминације. Изменама и допунама Закона о забрани дискриминације, као кровног антидискриминационог закона, би се ова ситуација морала превазићи и прецизније регулисати судска заштита у случајевима дискриминације. Закон о родној равноправности је пре свега усмерен на остваривање и унапређење родне равноправности и превенцију родне дискриминације, те ће његовом доследном применом утицати и на смањивање потреба за вођењем судских поступака за утврђивање родне дискриминације.

## **2. Циљ који треба постићи?**

Основни циљ доношења новог закона је остваривање и унапређење родне равноправности, обезбеђење континуираног стратешког опредељења државе у овој области доношењем стратегије за унапређење родне равноправности, целовито и систематично уређење и јачање институционалног механизма за родну равноправност, прецизирање обавеза послодаваца и органа јавне власти у погледу планирања и спровођења мера за унапређење родне равноправности, а обезбеђује се и систем сталне контроле и надзора у примени овог закона, што квалитативно доприноси нормативном уређивању у овој области.

Наиме, спровођењем закона и законом предвиђеним посебним мерама које се одређују и спроводе у области рада и запошљавања, економског статуса, васпитања и образовања, здравља, социјалне заштите, културе, спорта, јавног, односно политичког деловања, као и у другим

областима јавног и приватног живота у којима постоје разлози за њихово предузимање, остварује се и унапређује родна равноправност.

Посебан, дугорочан циљ доношења Закона о родној равноправности је унапређење родне равноправности, које ће се мерити кроз праћење и увећање Индекса родне равноправности. Индекс родне равноправности, који је на иницијативу Координационог тела израђен и уведен у Републику Србију, као једину земљу ван Европске уније која је то учинила, мери родну равноправност на скали од 1 (потпуна неравноправност) до 100 (потпуна равноправност), кроз шест области: знање, рад, новац, здравље, време, моћ и две подобласти: насиље и наилажење на неравноправност. Тренутно, Индекс родне равноправности за Републику Србију износи 40.6%, у односу на резултат Индекса за земље чланице Европске уније који износи 52.9%. Највећи успех у остваривању родне равноправности постигнут је у домену моћи на националном нивоу, што значи да је увођење квота за политичко учешће жена остварило значајан успех. С друге стране, највећи заостатак у остваривању родне равноправности у односу на ЕУ бележимо у домену рада и новца. У складу са тим предложена су и решења увођења квота у областима друштвеног живота у којима је утврђено, према расположивим статистичким подацима, да постоји родна неравноправност.

На кратак рок, тј. након две године, очекује се његово увећање са 40,6 на 43, у складу са Акционим планом за спровођење програма Владе (АПСПВ) који у оквиру мере 4.4.-системске бриге о осетљивим (рањивим) групама, предвиђа да ће се усвајањем и спровођењем новог Закона о родној равноправности, након две године, допринети побољшању Индекса родне равноправности (са 40,6 на 43).

Посебан, дугорочан циљ доношења новог закона је повећање удела жена на руководећим позицијама код послодаваца и органа јавне власти, јер су дужни да обезбеде равноправну заступљеност жена и мушкараца у органима управљања, руковођења и надзора, уз уважавање специфичности које произлазе из природе посла, службе или делатности, места и услова рада прописаних мерила за избор, односно именовање и других објективних разлога утврђених у складу са прописима којима се уређују радни односи.

Имајући у виду Програм економских реформи које је Влада Републике Србије усвојила, у циљу унапређења родне равноправности и остварења веће једнакости жена и мушкараца, први резултати ове мере би могли бити видљиви већ након две године. Наиме, Програмом економских реформи Владе републике Србије, предвиђено је повећање удела жена на руководећим позицијама у јавним предузећима и то са 13% на најмање 20% до 2018. године.

Ради остварења овог циља, закон предвиђа обавезу не само за послодавце, већ и за органе јавне власти који имају више од 50 запослених и радно ангажованих лица, да планирају и спроводе посебне афирмативне мере како би се остваривала и унапређивала родна равноправност, у оквиру годишњих планова и програма рада, односно пословања. Закон их обавезује да у одређеном року о донетим плановима известе министарство за родну равноправност (у даљем тексту: Министарство) и доставе их, уколико нису јавно доступни. У противном, предвиђа одговорност и

одговарајуће казне за непоступање које су примерене и нужне, а представљају одбијајући фактор кршења законских норми. У складу са Законом о прекршајима, Закон предвиђа распон казни од 500.000,00 до 1.500.000,00 динара за послодавце и органе јавне власти, за непоступање по обавезама предвиђеним законом у погледу планирања и извештавања о реализацији планираних посебних мера. Закон такође предвиђа примерене казне за прекршај у распону од од 300.000 до 1.000.000 динара за синдикалне организације, политичке странке и струковна удружења, ако не испуне предвиђене законске обавезе. Адекватне новчане казне су предвиђене и за одговорна лица у правним лицима.

Посебан, дугорочан циљ закона је постизање минимално 40 % представника мање заступљеног пола у органима управљања, руковођења и надзора, као и у њиховим телима, у јавним научним, културним, информативним и организацијама у области спорта, у установама образовања и васпитања; приликом избора и именовања на одређене функције, образовања радних тела и утврђивања састава сталних делегација и приликом избора и именовања на одређене функције, образовања радних тела и утврђивања састава званичних делегација; у управљачким и надзорним телима политичких странака, синдикалних организација и струковна удружења. Имајући у виду постојеће стање у области које је наведено у оцени стања, евидентно је да је постављени посебан циљ и прецизан, и мерљив и реалан, јер се његова реализација очекује у периоду од преко пет година, а први резултати се очекују тек након 1. јануара 2019. године. Праћењем реализације планираних мера и извештавањем о њиховој реализацији, мериће се, на основу статистичких података разврстаних по полу, постепено процентуално увећање учешћа представника мање заступљеног пола у наведеним органима и телима, док се први резултати очекују тек након годину и по дана. Достављена мишљења надлежних органа, организација и служби, тј. заинтересованих страна, упућују да је постављени циљ, прихватљив, јер су се о планираним квотама позитивно изјаснили субјекти који су и одговорни за њихову имплементацију. За непоступање по законским обавезама предвиђене су, такође, и новчане казне.

Посебан, средњорочан циљ доношења закона је и успостављање целовитог, унапређеног правног и институционалног оквира за праћење и координацију послова за остваривање и унапређење родне равноправности. Неки елементи овог циља ће се реализовати и у кратком, односно средњем року. Доношењем закона о родној равноправности ће се заокружити, унапређен првни оквир у овој области јер је закон, по оцени већине учесника у консултативном процесу, квалитативно бољи од постојећег и усаглашен са релевантним европским и међународним стандардима. Закон прописује да су државни органи на републичком нивоу, нивоу аутономне покрајине, у оквиру јединица локалне самоуправе и у оквиру градских општина (као новину), обавезни да формирају функционалне организационе облике за обављање ових послова, укључујући ту и стална тела за родну равноправност, што је такође новина. За реализацију овог циља одређује се рок од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона. С обзиром да ће се ова тела формирати од већ запослених лица, постављени циљ је реално остварив и мерљив. Предвиђа, такође, и формирање Координационог тела за родну равноправност за координацију послова органа државне управе у области родне равноправности, заједно са посебном службом Владе за обављање послова родне равноправности. О формирању ових тела одлучује Влада својим актом којим ближе одређује остала

питања значајна за њихов рад. Закон обавезује да се акт о формирању Координационог тела донесе шест месеци након усвајања Закона. Поред тога, Влада се доношењем Закона о родној равноправности стратешки определила за даље унапређивање родне равноправности, што упућује на закључак да ће се обавезе преузете овим законом остваривати у разумном, кратком року. На тај начин закон поставља основе за формирање јединственог институционалног оквира за остваривање и унапређење родне равноправности.

У оквиру дела закона који се бави питањем институционалног механизма родне равноправности нису посебно наведени ни независни државни органи, као ни судови који се такође баве спречавањем и сузбијањем дискриминације и унапређењем родне равноправности. Ово из разлога, што предмет овог закона није, нити може бити, посебно регулисање питања рада и поступања постојећих независних државних органа у овој области, нити у том смислу, правосудних органа, као ни њихов однос са другим гранама власти. Међусобни однос извршне, правосудне и тзв. „четврте гране власти,“ тј. независних државних органа, већ је одређен, између осталог, прописима о њиховом оснивању, а очување њихове независности и самосталности је од пресудног значаја за успешан рад ових органа.

Напослетку, посебан и реалан дугорочан циљ закона је и постављање питања важних за положај жена високо на политичку агенду. Овај циљ ће се остварити већом партиципацијом жена у органима јавне власти и код доносиоца одлука. Њиховим већим учешћем на местима одлучивања у политичким партијама допринеће се и унапређењу њихових капацитета за учешће на одговарајућим позицијама руковођења и управљања и у законодавној и извршној власти (где су нарочито мало заступљене), те општем побољшању положаја жена у српском друштву.

### **3. Да ли су разматране друге могућности за решавање проблема?**

Постојећи законодавни оквир у Републици Србији, није могао адекватно да одговори на изазове изражене родне неравноправности, дискриминације и насиља према женама и родно заснованог насиља и насиља према женама у Србији. Потребне измене и усаглашавање важећег текста закона са стандардима Конвенције о елиминисању свих облика дискриминације жена (CEDAW) и Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (Истанбулска конвенција), било је могуће реализовати једино доношењем новог закона, због њихове сложености и обимности.

Постојање велике несразмере између прокламованих принципа политика једнаких могућности и њихове имплементације применом Закона о равноправности полова, констатовано је и у евалуацији Акционог плана за примену Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности у периоду од 2010. до 2015. године, извештајима и препорукама независних државних органа који штите права грађана и грађанки Србије, али и у истраживањима и студијама у овој области, укључујући ту и бројна истраживања о положају жена која је спровело Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања током 2014. године. Заштитник грађана је у својим редовним годишњим извештајима за 2014. и 2015. годину, указивао на потребу доношења новог закона о родној равноправности, а 2015. године упутио



Координационом телу за родну равноправност Модел закона о родној равноправности који је сачинила радна група Заштитника грађана. Исто тако, и Повереник за заштиту равноправности у свом редовном годишњем извештају за 2015. годину, препознао је потребу доношења новог Закона о родној равноправности, и препоручио његово доношење да би се обезбедило уклањање системских и структурних узрока родне неравноправности и омогућило уживање свих гарантованих права у складу са Уставним начелом равноправности полова и обавезом развијања политике једнаких могућности.

И током вођења преговора о чланству Републике Србије у Европској унији (ЕУ) уочено је да се постојећим решењима Закона о равноправности полова не достижу заједничке тековине равноправности жена и мушкараца и да није у пуној мери усаглашен са законодавством ЕУ, а пре свега у односу на примену принципа равноправног третмана мушкараца и жена у приступу и набавци роба и услуга, у имплементацији начела једнаких могућности и једнаког третмана мушкараца и жена у вези са питањима запошљавања и обављања занимања итд. Такође, и Комитети УН за економска, социјална и културна права, и за људска права, указали су Републици Србији на потребу јачања националних механизма за родну равноправност, елиминисања родно засноване дискриминације и отклањања насиља у породици. Оба Комитета су позвала Републику Србију да спроведе свеобухватне реформе ради укидања одредби и пракси које подржавају родно засновану дискриминацију, као и да спроведе посебне мере за повећање заступљености жена у државној управи, локалној самоуправи и у процесима одлучивања.

Комплексност и свеобухватност потребних промена постојећег Закона о равноправности полова, на које указују сви релеванти актери у овој области са препорукама за доношењем потпуно новог закона, показују да је изабрано решење најцелисходније и најекономичније, па се зато и приступило изради новог Закона о родној равноправности. Израђени Нацрт закона о родној равноправности утемељен је на савременим европским и међународним стандардима у домену родне равноправности установљеним релевантним међународним уговорима, а посебно CEDAW и Истанбулском конвенцијом.

#### **4. Зашто је доношење закона најбоље решење?**

Као што је већ наглашено и детаљно образложено, постојећим Законом о равноправности полова, суштински није креиран адекватан законски оквир за делотворно остваривање и унапређивање стања родне равноправности у пракси и спровођење политике једнаких могућности за жене и мушкарце.

То је један од разлога што су, упркос формалној једнакости прокламованој законом, жене у Србији и даље једна од најдискриминисанијих друштвених група и у знатно лошијем друштвено-економском положају у односу на мушкарце, те је нормирање свеобухватних посебних законских мера, и континуирано и систематизовано праћење њихове реализације кроз формиран институционални механизам, санкционисање непоступања релеванних субјеката у складу са

законом, неопходно и нужно за успешан рад на остваривању и унапређењу стања у области родне равноправности.

## **5. На кога и како ће највероватније утицати решења у закону?**

Решења из Нацрта закона односе се на укупно становништво Републике Србије, на органе јавне власти, послодавце, јавне научне, културне, информативне и организације у области спорта, установе образовања и васпитања, средства јавног информисања, политичке странке, синдикалне организације и струковна удружења. Начело родне равноправности представља тзв. међусекторско питање (cross-cutting issue), утиче на све друштвене субјекте и задире у све области друштва, па самим тим утиче на друштво у целини.

Закон обавезује органе јавне власти да континуирано прате, планирају, доносе, спроводе и јавно објављују резултате политика једнаких могућности за жене и мушкарце и мера за спречавање и сузбијање родне дискриминације, са циљем постизања родне равноправности.

Закон обавезује органе јавне власти који имају органе управљања и органе надзора, у складу са прописима на основу којих су основани и унутрашњим општим актима ( у области културе, образовања, науке, информисања, спорта, политичког деловања и јавних послова) као и на послодавце, да обезбеде подједнако учешће жена и мушкараца у тим органима, уз уважавање специфичности које произлазе из природе посла, службе или делатности, места и услова рада прописаних мерила за избор, односно именовање и других објективних разлога утврђених у складу са прописима којима се уређују радни односи. У противном дужни су да одреде и спроведу посебне мере којима се успоставља равноправно учешће жена и мушкараца у органима управљања и органима надзора. Као посебне мере за наведене субјекте закон предвиђа обезбеђење минималног учешћа од 40 % представника мање заступљеног пола. Закон прописаним квотама утиче и на политичке странке, синдикалне организације, струковна удружења, и њихове органе и тела, које сваке сваке четири године доносе план деловања са посебним мерама за подстицање и унапређивање родне равноправности и заступљености жена у њиховим телима, обезбеђивање њиховог активног учешћа у раду, и предлагање кандидата политичких странака за изборе посланика и одборника.

Имајући у виду да важећи закон већ предвиђа квоте за постизање равноправности мушкараца и жена, нови закон поставља нове, амбициозније (минимално 40 % мање заступљеног пола), али реално оствариве циљеве унапређења родне равноправности у Србији. Ово посебно имајући у виду да је увођење квота у изборни систем дало резултате, односно, број жена је повећан. После избора 2000. године, у Народној Скупштини Републике Србије било је 12,4% народних посланица, док се након увођења квоте из 2007. године, учешће жена повећало на 21,2%. Изменама изборног законодавства из 2011. године довеле су до повећања броја народних посланица на 34%<sup>9</sup>. Из овога се може закључити да ће се број жена у највишем законодавном телу даље повећавати, само

---

<sup>9</sup> 84 посланице после избора у мају 2012. године и 85 посланица после избора у априлу 2014. године

уколико то буде прописано изборним законодавством, односно, уколико постојећа квота буде повећана.

Предложена законска решења утичу непосредно на послодавце и органе јавне власти који имају преко 50 запослених и радно ангажованих лица, уважавајући чињеницу да би за предузећа са мањим бројем запослених и предузетнике овакав захтев превазилазио њихове људске и финансијске капацитете. Закон послодавце и органе јавне власти који имају преко 50 запослених и радно ангажованих лица, обавезује да утврђују и спроводе посебне, афирмативне мере у зависности од циљева које је потребно остварити њиховим одређивањем и спровођењем, а у циљу остваривања и унапређења родне равноправности. Закон предвиђа да мере доносе у оквиру годишњих планова и програма рада, односно пословања, које припремају и доносе у складу са посебним законом, да се не би стварале додатне административне и финансијске обавезе за наведене субјекте.

Поред елемената прописаних законом на основу кога се доносе, годишњи планови и програми рада одн. пословања обавезно садрже и део који се односи на остваривање родне равноправности ( у даљем тексту: план или програм). Део плана или програма који се односи на остваривање родне равноправности, нарочито садржи: кратку оцену стања у вези са положајем жена и мушкараца у органу јавне власти, односно код послодавца, посебне мере за остваривање родне равноправности, разлоге за одређивање посебних мера и циљеве који се њима постижу, почетак примене, начин спровођења, контролу и престанак спровођења посебних мера.

Закон се односи и на министарстава, посебне организације и службе Владе које посебне мере предвиђају у оквиру свог годишњег плана рада који достављају Влади и који чини саставни део годишњег плана рада Владе који садржи и прецизне планове рада министарстава, посебних организација и служби Владе.

Органи јавне власти и послодавци чији планови или програми нису јавно доступни, дужни су да о доношењу овог документа обавесте Министарство и да уз обавештење доставе извод из плана односно програма тј. део који се односи на остваривање родне равноправности, најкасније у року од 15 дана од дана њиховог доношења, ради информисања и праћења стања у тој области. Органи јавне власти и послодавци чији су планови јавно доступни, дужни су да доставе Министарству обавештење о интернет страници на којој је објављен план или програм, односно о гласилу у коме је план или програм објављен, у року од 15 дана од дана доношења.

О реализацији плана односно програма органи јавне власти и послодавци подносе надлежном Министарству извештај о реализацији, који је саставни део њиховог годишњег извештаја о реализацији плана или програма у складу са законом. Усвојени извештаји достављају се надлежном Министарству уколико нису јавно доступни, а у противном се само доставља обавештење о интернет страници на којој су објављени.

У случају непоступања у складу са законом, предвиђена је одговорност наведених субјеката и прописане су одговарајуће казне за непоступање које су примерене и нужне, а представљају одбијајући фактор кршења законских норми. У складу са Законом о прекршајима, Закон предвиђа

распон казни од 500.000,00 до 1.500.000,00 динара за послодавце и органе јавне власти, за непоступање по обавезама предвиђеним законом у погледу планирања и извештавања о реализацији планираних посебних мера. Закон такође предвиђа примерене казне за прекршај у распону од од 300.000 до 1.000.000 динара за синдикалне организације, политичке странке и струковна удружења, ако не испуне предвиђене законске обавезе. Адекватне новчане казне су предвиђене и за одговорна лица у правним лицима.

Предложена решења, сходно већ изнетој аргуменацији, утичу и на органе општина, органе града и органе градских општина, обавезујући их да из реда изабраних, именованих и постављених лица, образују стална тела за родну равноправност. Дакле стална тела за родну равноправност чине изабрани представници изабраних, именованих и постављених лица у органима општина, града и градских општина, притом не доводећи до запошљавања нових лица. На тај начин им се омогућује континуитет у раду и обезбеђује реална могућност обављања послова за чије извршење су надлежна. Имајући у виду чињеницу да су дужни да евидентирају податке који се односе на положај жена и мушкараца у остваривању родне равноправности, а да наведеним подацима већ располажу, обавеза евидентирања је минимална и предуслов је обављања послова у области родне равноправности. Будући да се у локалној заједници најнепосредније остварују права и задовољавају интереси грађана и грађанки, овакво законско решење треба да допринесе унапређењу ове области и остваривању услова за пуну равноправност жена и мушкараца на локалном нивоу.

Донета решења ће позитивно утицати и на рад и поступање Повереника за заштиту равноправности и судова, јер ће његовим остваривањем и мерама превенције допринети унапређењу родне равноправности, подизању свести о појави дискриминације и смањивању, на дуги рок броја притужби против дискриминације засноване на полу и роду овом независном државном органу, те смањењу броја грађанско правних поступака за утврђење дискриминације.

## **6. Какве ће трошкове примена закона створити грађанима и привреди, нарочито малим и средњим предузећима?**

Нацрт закон неће изазвати трошкове грађанима и привреди, а са аспекта надлежних органа предметна решења не изискују додатна финансијска оптерећења за грађане, већ прерасподелу и ефикаснију употребу постојећих ресурса.

Нацрт закона односи се на обавезе послодаваца и органа јавне власти, који имају више од 50 запослених и радно ангажованих лица да одређују и спроводе посебне мере за остваривање родне равноправности у оквиру годишњих планова и програма рада, односно пословања, које, у складу са посебним законом, припремају и доносе који, поред елемената прописаних законом на основу кога се доносе, обавезно садрже и део који се односи на остваривање родне равноправности.

Према подацима Министарства привреде, у Републици Србији има 9 531 приватних предузећа са више од 50 запослених тзв. малих предузећа, сагласно критеријума прописаних Законом о рачуноводству и критеријумима за разврставање привредних субјеката. Према подацима овог Министарства, у Србији има 232 765 предузетника и 80 122 микро предузећа. На законом

предвиђени начин тј. обавезивањем предузећа са више од 50 запослених ( што је и обавеза по важећем Закону о равноправности полова) на испуњење поменутих законских обавеза, остварује се сврха закона за остваривање и унапређење равноправности жена у сфери рада, без додатног оптерећења осталих привредних субјеката који су и бројнији и економски слабији, а немају ни довољно људских капацитета да би могли да испуњавају предвиђене обавезе.

Такође, након обављених консултација са заинтересованим субјектима, укључујући ту и Привредну комору Србије, обавезе одрживања и спровођења мера за остваривање и унапређење родне равноправности предвиђена је у оквиру годишњих планова и програма предузећа, а извештај о реализацији донетог плана или програма, у делу који се односи на остваривање родне равноправности, саставни је део годишњег извештаја о реализацији годишњег плана или програма који у складу са законом усвајају органи послодаваца.

Нацрт закона се такође односи и на органе јавне власти дефинисаних законом, али се одређивање и спровођење мера за остваривање и унапређивање родне равноправности, као и извештавање о њиховој реализацији, инкорпорира у годишњег програм и план рада одн. извештај ових органа. Обавеза планирања мера министарства, посебних организација и служби Владе везана је за годишњи програм рада Владе Републике Србије, а извештај о реализацији плана или програма у делу који се односи на остваривање родне равноправности у овим органима, организацијама и службама саставни је део њихових годишњих извештаја који чине годишњи извештај о раду Владе.

На тај начин се законом не предвиђају додана финансијска оптерећења нити се њиме уводе додатне административне процедуре за субјекте реализације, и обезбеђује се ефикасна примена закона која не захтева ангажовање додатних материјалних и људских ресурса, а постиже се његова сврха и ефикасност и економичност примене.

Иста је ситуација и са координаторима за родну равноправност и телима за родну равноправност на локалу и на нивоу аутономне покрајине. Предвиђено је да се они одреде тј. формирају из редова постојећих запослених, или изабраних, именованих односно постављених лица, а не ангажовањем додатних људских ресурса.

Такође, и Координационо тело за родну равноправност већ постоји и функционише од 2014. године, али се законом обезбеђује континуитет и сталност његовог рада, тако да ни ту закон не предвиђа додатне финансијске обавезе за грађане Србије, а служба Владе за обављање послова у области родне равноправности ће се формирати од већ постојећег кадра, преузимањем, без додатних трошкова.

На крају, испуњење обавеза органа јавне власти, као оснивача установа у области образовања и васпитања, научних, културних, информативних и организација у области спорта, да обезбеде најмање 40% представника мање заступљеног пола у органима руковођења, управљања и надзора, као и у њиховим телима, неће створити нове трошкове, јер је реч о дугорочном циљу који се законом жели постићи, па ће се и његова реализација остваривати постепено и сукцесивно, почев од 01. јануара 2019. године, у оквиру редовно планираних конкурса и поступака запошљавања нових лица.

## **7. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?**

Како смо оценили у одговору на претходно питање, примена предложених решења неће бити праћена додатним трошковима за горе наведене субјекте.

У погледу позитивних последица доношења закона, ипак желимо да истакнемо, да ће рад и деловање Координационог тела за родну равноправност и одговарајуће службе Владе, у сарадњи са Министарством које врши надзор над спровођењем закона и другим релевантним субјектима, ради успешне примене и праћења мера које имају за циљ реализацију и унапређење родне равноправности, као и смањење случајева родне дискриминације и родно заснованог насиља и насиља према женама, укључујући оно са фаталним последицама, допринети, између осталог: мањем оптерећењу и снижавању будућих трошкова правосудних органа, независних државних органа, центара за социјални рад, мањем броју интервенција полиције, нижим издацима здравствених установа, које пружају подршку лицима која су претрпела родно засновану дискриминацију и насиље према женама.

Такође, имплементација закона ће допринети већем степену родне равноправности у Србији кроз реализацију планираних квота и веће учешће жена у органима управљања, руковођења и надзора у јавним образовним, научним, културним, информативним и организацијама у области спорта; приликом избора и именовања сталних делегација и приликом избора именовања на одређене функције, образовања радних тела и утврђивања састава званичних делегација; у управљачким и надзорним телима политичких странака, синдикалних организација и струковних удружења; искорењивању друштвених и културних образаца, обичаја и пракси које су засноване на родним стереотипима и предрасудама, кроз подизање свести најшире јавности родној равноправности, дискриминацији и родно заснованом насиљу и насиљу према женама; те да ће последично допринети смањењу дискриминаторног понашања и поступања, смањењу родно заснованог насиља и насиља према женама и креирању културе толеранције и инклузивности.

Такође, на ширем плану, допринеће економски одрживом развоју привреде у Србији имајући у виду међународна искустава и потврђен допринос које жене дају унапређеном пословању, већој продуктивности и профитабилности свих привредних субјеката, те дугорочно, већем друштвеном благостању.

## **8. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?**

Нацрт закона нема интенцију да ствара нове привредне субјекте. Креирањем и реализацијом мера за остваривање и унапређење родне равноправности, обезбеђују се адекватнији и богатији људски ресурси за тржишну оријентацију привредних субјеката и доприноси се њиховој већој продуктивности и конкурентности на тржишту.

## 9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?

Имајући у виду да је иницијална верзија закона који регулише ову материју повучена из скупштинске процедуре, а да јој је претходила јавна расправа, у процесу дораде законског текста који је уследио, Одбор за правни систем и државне органе је закључном Владе 05 број 011-10373/2016 од 8. новембра 2016. године, прихватио предлог да јавну расправу није потребно спроводити. И поред тога у процесу утврђивања текста закона спроведене су најшире консултације са свим заинтересованим субјектима, како следи.

Рад на изради закона започет је у 2015. години. На седници одржаној 15. априла 2015. године, Координационо тело за родну равноправност је усвојило закључак о образовању посебна радне групе за израду Нацрта закона о родној равноправности. На истој седници усвојен је и Акциони план Координационог тела за 2015. годину, у оквиру кога је под активношћу (1.2) планирана израда овог закона. Почетком маја 2015. године, председник посебне радне групе формирао је експертски тим за израду иницијалне верзије Нацрта, који су чинили представници: Координационог тела за родну равноправност, Министарства унутрашњих послова, Канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом и Канцеларије за европске интеграције. Иницијална верзија достављена је члановима и чланицама посебне радне групе састављене од представника надлежних министарстава, Канцеларије за људска и мањинска права, ОЕБСа и Програма УН за развој, која је заседала у јуну и јулу месецу 2015. године и припремила радну верзију Нацрта. Канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом је, у наведеном периоду, доставила текст радне верзије Нацрта организацијама цивилног друштва на мишљење, док је Координационо тело упутило Нацрт на мишљење Покрајинском секретаријату за привреду, запошљавање и равноправност полова. На основу добијених мишљења и сугестија на радни текст Нацрта, Посебна радна група је 8. јула 2015. године утврдила измењену верзију Нацрта закона о родној равноправности, која је упућена Координационом телу за родну равноправност, и које је на седници одржаној 15. јула 2015. године усвојило добијени материјал и упутило га надлежним државним органима и организацијама, као и другим заинтересованим органима на мишљење. Координационо тело је од јула месеца организовало широку јавну расправу и низ радних састанака и вези са израдом закона. Један од првих таквих састанака, Координационо тело је имало са Одбором за равноправност полова покрајинске Скупштине, 29. јула, када су размењена мишљења и када су од стране представника покрајинских механизма за родну равноправност дате конструктивне сугестије у циљу доприноса стварању доброг законског оквира. Мишљења су прикупљана у периоду од октобра до краја новембра 2015. године, а истовремено, у октобру, текст Нацрта је преведен и на енглески језик и упућен Европској комисији на мишљење. У истом периоду, у 30. октобра, одржан је консултативни састанак са истакнутим експертима и експерткињама у овој области у згради СИВ-а III, Горданом Гаспи, Зорицом Мршевић, Дашом Духачек, Лепојком Чаревић, као и представницима невладиног сектора Геј Стрејт Алијансе, да поменемо само неке.

У новембру су настављене консултације са другим заинтересованим субјектима. У Новом Саду је, 10. новембра, 35. седница Одбора за равноправност полова Аутономне покрајине Војводине била

посвећена разматрању Нацрта закона о родној равноправности. Поред чланица и чланова Одбора и Женске парламентарне мреже Скупштине АП Војводине, седници су, између осталих присуствовали, и чланови радне групе за израду поменутог закона, те представници Покрајинског секретаријата за привреду, запошљавање и равноправност полова, Покрајинског секретаријата за образовање, управу, прописе и националне мањине - националне заједнице, представници Покрајинског заштитника грађана – омбудсмана за област равноправности полова, и Завода за равноправност полова АП Војводине. Седница је искоришћена да се сагледају резултати претходне јавне расправе и измене које су наступиле у односу на првобитну верзију Нацрта закона, као и да се дају додатни предлози и сугестије.

На седници је оцењено да је досадашња дискусија била позитивна, да су током јавне расправе прихваћене многе конструктивне сугестије, као и да су представници покрајинских механизма за родну равноправност својим предлозима дали значајан допринос. Поздрављене су позитивне одредбе будућег закона и наглашено је да постоји јасна политичка и друштвена подршка доношењу квалитетног закона. Договорено је и да се додатни предлози и сугестије представника покрајинских органа и механизма за родну равноправност обједине и доставе Координационом телу. Имајући у виду успешне механизме, стратешке документе, искуство и добру праксу коју АП Војводина има у области родне равноправности, али и бројне обавезе које наша држава у овој области има у процесу придруживања Европској унији, предложено је значајније учешће представника покрајине у радним телима, тимовима и групама. Такође, указано је да је реч о веома сложенем закону који покрива више области и изискује одређене промене других постојећих закона. У том смислу, Координационо тело ће након прибављања додатних конкретних предлога решења, међу којима ће бити и предлози из покрајине, одржати састанке са ресорним министрима у Влади Републике Србије. Такође, нова верзија закона биће поново упућена и Поверенику за информације од јавног значаја и заштиту података о личности, Заштитнику грађана и представницима Цркве, а у наредном периоду очекује се да стигне и мишљење Европске комисије. По добијању Мишљења Европске комисије, преко Канцеларије за европске интеграције, 15. децембра 2015. године, све примедбе су укључене у Нацрт, након чега је обављена коначна редактура текста у сарадњи са Републичким секретаријатом за законодавство.

Текст је након тога упућен у даљу процедуру. Предлог закона о равноправности жена и мушкараца је у фебруару 2016. године, на иницијативу Координационог тела за родну равноправност повучен из скупштинске процедуре, због великог броја амандмана на предложени текст и жеље за постизањем што ширег друштвеног консензуса око питања родне равноправности, спречавања родно заснованог насиља и насиља према женама, као и обезбеђивања што бољег законског решења. Након избора који су завршени у априлу, наставило се са консултацијама у циљу израде најбољих могућих законских решења. У периоду мај – децембар 2016. године обављене су широке, интензивне консултације са цивилним сектором и експерткињама које се баве питањима родне равноправности (Женском платформом за развој Србије 2014-2020, Аутономним женским центром, Сталном конференцијом градова и општина, проф. др Маријаном Пајванчич, проф. др. Зорицом Мршевић, проф. др. Невеном Петрушић), током индивидуалних и групних састанака и кроз писане примедбе и коментаре на радне верзије текста закона који регулише ову област. Имајући наведене



сугестије у виду, након њиховог детаљног разматрања и усвајања, израђен је нови радни текст нацрта Закона о родној равноправности. Сачињени текст нацрта закона је потом, у другом кругу консултација, поново упућен на мишљење организацијама цивилног друштва које су специјализоване за ову област и појединачним експертима и експерткињама. И овога пута су консултоване Женска платформа за развој Србије, Стална конференција градова и општина, проф др. Зорица Мршевић, проф. др. Невена Петрушић, проф. др Маријана Пајванчић, невладине организације Лабрис и Гејтен. Сугестије за унапређење текста закона су поново тражене и добијене у писаној форми. Полазећи од основаних сугестија, постојећи радни текст закона о родној равноправности је измењен и допуњен, а представници цивилног сектора позвани на консултативне састанке о измењеном и допуњеном тексту закона. Усагалашена је коначна верзија Нацрта закона о родној равноправности која уважава, у највећој могућој мери, мишљења и сугестије које су дале организације цивилног друштва и експерти и експерткиње које се баве питањима родне равноправности.

Прихваћене су, између осталог, сугестије представника невладиног сектора да треба променити наслов закона, јер боље одражава укоренењу неравноправност жена у односу на мушкарце; да треба ускладити појмове наведене закону са предложеним сугестијама и појмовима садржаним у Закону о забрани дискриминације и са појмовима које користи CEDAW и Истанбулска конвенција, у циљу што већег стандардизовања терминологије родне равноправности, као и да у појмовник треба унети нове појмове као што је, на пример, појам „једнаких могућности“; да закон треба да одрази стратешко опредељење и обавезу Републике Србије да води политику једнаких могућности, тако да је у том смислу у закон унет посебан одељак који уређује доношење стратегије родне равноправности; да закон треба потпуније и прецизније да уреди механизме за родну равноправност, укључујући и механизме на нивоу градске општине, што је учињено у посебном поглављу „Институционални оквир за остваривање родне равноправности.“ Такође, унапређено је и боље систематизовано поглавље које уређује посебне мере за унапређивање и оставаривање родне равноправности; преформулисано је и другачије систематизовано поглавље које регулише остваривање права на политичко организовање, синдикално организовање и удруживање, оставаривање изборних права, могућност приступа и заступљеност у органима извршне власти, јавним, финансијским и другим институцијама, и у међународној сарадњи; прихваћене су сугестије да у закону остану само начелне одредбе о родно заснованом насиљу и насиљу према женама, јер је донет нови Закон о спречавању насиља у породици.

Није прихваћена сугестија да се о појмовима дефинисаним овим законом, и евентуалном укључивању нових, води посебна дискусија. Разлог за то лежи у чињеници да су у јавној расправи изнета бројна, супротна мишљења о томе да закон већ има превише дефинисаних појмова који су одређени другим законима (нпр. Законом о забрани дискриминације), да то додатно оптерећује закон и да дефинисање неких појмова излази ван његовог оквира, јер се ти термини касније у закону не користе, као што је на пример уродњавање, родни идентитет и сл. Разлог за неувођење појма „родног идентитета“ (који се дефинише као унутрашњи и лични доживљај лица на који оно схвата свој род и који може, али не мора да се поклапа са полом по рођењу, укључујући ту и лични доживљај сопственог тела), и регулисање ове материје законом, базиран је на чињеници да питање

родног идентитета треба да буде предмет целовитог уређења посебним законом. Овакав став заснован је на анализи правног положаја трансполних особа Повереника за заштиту равноправности и Заштитника грађана и препорука која је формирана радна група за ову анализу, дала. Препоруке радне групе упућују на доношење посебног закона који би се овом материјом бавио, јер су за регулисање проложаја трансполних особа неопходне измене и допуне већег броја закона, као што су: Закон о матичним књигама, Породични закон, Закон о пензијском и инвалидском осигурању, Закон о основама система образовања и васпитања, Закон о високом образовању, Закон о раду и Правилник о радној књижици итд. Анализа је показала да је то много дужи и скупљи, као и неефикаснији пут, јер измене и допуне низа поменутих закона обухватају, свака за себе, дуготрајно поступање пре и после уласка у скупштинску процедуру, а при томе не даје гаранцију да ће регулисати сва, па ни она значајнија питања за положај транс\*особа, а још мање њихову конзистентност у правно-системском смислу. Предност јединственог закона о родном идентитету је управо у квалитетном признавању права на слободан развој већег броја категорија транс\*лица, чији је правни статус за сада неуређен.

Нису прихваћене ни сугестије невладиног сектора да Закон о родној равноправности регулише обезбеђење судске заштите лица изложених дискриминацији по основу пола, индивидуалну и колективну заштиту од дискриминације и питања хитности и трошкова поступка, јер би та питања требало решити планираним изменама и допунама Закона о забрани дискриминације који регулише потупак заштите од дискриминације свих грађана и грађанки Србије. Наведена питања су значајна за заштиту свих угрожених, дискриминисаних група, а Закон о родној равноправности треба да садржи само одредбу која упућује на примену овог кривног антидискриминационог закона, тако да предложеним одредбама у овом закону нема места.

Консултације су обављене и са представницима Привредне коморе Србије, који су прибавили мишљење релевантних привредних субјеката на које се закон односи. Прихваћене су сугестије да се мере за остваривање и унапређење родне равноправности доносе у оквиру планова и програма, односно аката пословне политике привредних субјеката са преко 50 запослених и радно ангажованих лица, ради поједностављена процедуре њиховог доношења и подношења извештаја и њиховој реализацији. На тај начин се обезбедила ефикасна примена закона без додатних административних оптерећења за средња предузећа. Прихваћена је и сугестија да се за привредне субјекте са преко 20 запослених и радно ангажованих лица не захтева уношење одредбе о родној равноправности у опште акте, нити доношење посебних мера за остваривање и унапређење родне равноправности, јер је реч о микро предузећима и предузетницима који немају људских и материјалних капацитета за реализацију предвиђених мера. Такође, усвојена је и сугестија ублажавања законски предвиђених казни за прекршаје привредних субјеката и одговорних лица уколико не поступају у складу са законом предвиђеним обавезама, које су и даље остале довољно високе да представљају фактор који превенира извршење прекршаја предвиђених законом.

## **10. Које ће се мере током примене Закона предузети да би се остварило оно што се доношењем Закона предвиђа?**

Регулаторне мере: Како би био остварен циљ закона, неопходно је, кориговати Правилник о садржају и начину достављања Плана мера за отклањање или ублажавање неравномерне заступљености полова и годишњег извештаја о његовом спровођењу, који је донет 2010. године. Такође, потребно је да Министар надлежан за послове родне равноправности пропише садржај извештаја о остваривању родне равноправности за све субјекте који су законом обавезани да га подносе. Законом је предвиђено да ће подзаконски акти за спровођење овог закона бити донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона. Даље, потребно је да Министар надлежан за родну равноправност, ближе уреди програм и начин обуке координатора за родну равноправност.

Доношење нове националне стратегије за родну равноправност и пратећег двогодишњег акционог плана предвиђено је по истицању постојеће, тј. након 2020. године, од стране Владе Републике Србије.

Влада, исто тако, доноси акт којим образује Координационо тело за родну равноправност, именује његове чланове, одређује задатак тог тела, уређује и друга питања у вези са његовим радом, у складу са законом, у родку од шест месеци од ступања на снагу овог Закона, и образује службу за обављање послова у области родне равноправности, као службу Владе.

Институционалне мере: Предвиђено је образовање Владиних механизма за координацију и реализацију послова у вези са родном равноправношћу на националном нивоу (члан 54), координатора за равноправност при органима јавне власти (члан 57), и механизма за родну равноправност на нивоу аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и градске општине (чл. 55 и 56) чиме би се осигурала административна вертикала у обезбеђивању примене закона. Закон предвиђа да ће се образовање тела за родну равноправност у аутономној покрајини, јединицама локалне самоуправе и градски општинама и одређивање координатора за родну равноправност предвиђених овим законом, извршити у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона.

За надзор над спровођењем закона задужено је министарство надлежно за послове родне равноправности, а инспекцијски надзор у области рада преко инспекције рада.

Одговарајући надзор предвиђен је и за све друге области које закон регулише имајући у виду његову интересекторалност. Тако, надзор над применом овог закона у делу који се односи на област културе врши министарство надлежно за културу, у делу који се односи на области које су у надлежности министарства за послове државне управе и локалне самоуправе, министарства надлежног за образовање и министарства надлежног за послове спорта, та министарства врше надзор преко ресорних инспекцијских органа односно инспектора, у складу са прописима којима се уређују њихова права, дужности и овлашћења.

Инспекцијски органи остварују потребну сарадњу у складу са законом којим се уређује инспекцијски надзор. Извештаји о извршеном надзору односно о извршеном инспекцијском надзору достављају се на захтев Министарству.

Имајући у виду минимизирана административна оптерећења предвиђена законом за његову реализацију, сматрамо да није потребно обезбеђивати додатне финансијске, техничко-технолошке, организационе и кадровске капацитете за реализацију предложених решења, нити мењати њихову организациону структуру, нарочито имајући у виду да је већина законских механизма предвиђена постојећим Законом о равноправности полова, осим органа на нивоу града, Координационог тела и службе Владе за обављање послова родне равноправности. Службе које ће се установити као новина на нивоу града формираће се из редова постојећих запослених односно изабараних, именованих и постављених лица, а капацитети потребни за формирање службе Владе одредиће се и уредити одлуком Владе накнадно. За формирање службе није предвиђен законски рок. Сарадњом свих надлежних органа који чине инстиционални механизам обезбедиће се ефикасна законска имплементација. У делу закона који се бави питањем институционалног механизма родне равноправности нису посебно издвојени независни државни органи, већ су укључени у оквиру навођења органа јавне власти. Наведени институционални механизам, по природи ствари, није могао обухватити ни судове који се такође баве спречавањем и сузбијањем дискриминације и унапређењем родне равноправности, а такође ни радна тела Народне скупштине (одбори) која се баве овим питањима. Ово из разлога, што предмет овог закона није, нити може бити, регулисање питања рада и поступања постојећих независних државних органа у овој области, нити у том смислу, правосудних односно законодавних органа, као ни њихов однос са другим гранама власти. Међусобни однос законодавне, извршне, правосудне и тзв. „четврте гране власти,“ тј. независних државних органа, већ је одређен, између осталог, прописима о њиховом оснивању, а очување њихове независности и самосталности је од пресудног значаја за успешан рад поменутих органа.

Ради праћења и унапређења стања у области остваривања родне равноправности и извештавања о томе, неопходни су и нужни статистички подаци исказани по полној припадности и зато закон обавезује да подаци који се евидентирају у органима јавне власти, код послодаваца и сталних тела за родну равноправност, морају бити, осим збирно, исказани и по полној припадности. Ови подаци и информације, саставни су део званичне статистике у Републици Србији и доступни су јавности у складу са законом. Редовно системско обезбеђивање статистичких података и показатеља и њихово унапређење предуслов је за сачињавања њихових извештаја, кратке анализе стања о остваривању родне равноправности у датом субјекту, као и за навођење разлога због којих није остварен проценат учешћа жена и мушкараца у саставу наведених субјеката, као и усвајање одговарајућих мера и праћење њиховог спровођења.

Наведеним подацима органи јавне власти и послодавци већ располажу, тј. већ их прикупљају и евидентирају, тако да ова обавеза не би требало да представља њихово додатно административно оптерећење, а представљају потпору реализацији свих обавеза предвиђених нацртом закона ( на пример, анализом података о зарадама могу се установити евентуалне разлике у зарадама за исти рад или рад једнаке вредности између мушкараца и жена, и предлагати и доносити мере за

превазилажење родног јаза у зарадама - делови докумената на основу којих се може закључити о којој особи је реч се зацрњују тј. документ се може анонимизовати, сагласно Закону о заштити података о личности, као што то већ чине државни органи као што су на пр. Повереник за заштиту равноправности, Заштитник грађана итд. ). Таксативно навођење података који се евидентирају, неопходно је ради стандардизације извештавања и упоредивости прикупљених података и датих анализа, те предлагања одговарајућих мера и стратешко вођење политике једнаких могућности. Навођењем података које евидентирају стална радна тела, прецизније се дефинише њихова улога и позиција и омогућује транспарентнији рад и поступање у оквиру институционалног механизма заштите и унапређења родне равноправности. Подаци су саставни део извештаја који се доставља Министарству.

Ради припреме годишњег извештаја о реализацији акционог плана националне стратегије родне равноправности, као и двогодишњег извештаја о остваривању родне равноправности, закон предвиђа непосредну сарадњу Министарства, са Координационим телом и одговарајућим организационим телима аутономне покрајине, сталним телима општина, градова и градских општина, и координаторима. Извештаји задужених субјеката из члана 59. Закона (органа јавне власти, послодаваца, сталних радних тела за родну равноправност, као и политичких странака, синдикалних организација и струковних удружења) се сходно закону, достављају Министарству које, у сарадњи са горе поменутиим органима и телима, припрема збирни двогодишњи извештај и доставља га Влади ради усвајања. Контакт особе тј. координатори за родну равноправност се одређују на свим нивоима власти, стварајући на тај начин ефикасну мрежу која олакшава извршавање послова предвиђених законом, и убрзава и олакшава комуникацију и сарадњу са Министарством.

Збирни извештај о стању у области родне равноправности се након достављања Влади, објављује на интернет страници Владе и Министарства, те постаје доступан свим другим заинтересованим субјектима, независним државним органима, укључујући ту и најширу јавност.

#### Нерегулаторне мере, информативно-едукативне мере:

Закон предвиђа увођење програмских мера које обухватају едукацију о значају родне равноправности и потреби подстицања и унапређивања родне равноправности, а којима се превенира родна дискриминација и родно засновано насиље и насиље према женама, и мере едукације професионалаца у овој области. Потреба едукације препозната је и за координаторе за родну равноправност.

Органи јавне власти који обављају послове у области образовања и васпитања, науке и технолошког развоја дужни су да обезбеде континуирано стручно усавршавање и оспособљавање запослених у образовању за подстицање родне равноправности, препознавање и заштиту од дискриминације - како по основу пола и рода, тако и по другим личним својствима, повећање осетљивости на садржај наставног плана и програма и наставног материјала, људских права, родне дискриминације, положаја и заштите особа са инвалидитетом, вршњачког насиља, родно заснованог насиља и насиља према женама и сл; као и континуирано оспособљавање и стручно усавршавање

запослених у органима јавне власти у вези са родном равноправношћу и спречавањем родно заснованог насиља и насиља према женама.

Министарство, у сарадњи са Координационим телом за родну равноправност и другим органима и организацијама, организује, спроводи и финансира мере намењене подизању свести јавности о родној равноправности, о потреби спречавања и сузбијања родне дискриминације и спречавања родно заснованог насиља и насиља према женама, укључујући охрабривање сваког да пријави случајеве родно заснованог насиља и насиља према женама надлежним органима и установама које се баве заштитом од насиља.

Мере развијања свести о родној равноправности како би се искоренили друштвени и културни обрасци, обичаји и пракса засновани на родним стереотипима, предрасудама и родној дискриминацији и смањило родно засновано насиље и насиља према женама, предвиђене су и за средстава јавног информисања. Ради повећања родне осетљивости извештавања и елиминисања сексистичких и мизогиних медијских садржаја, предвиђено је и да средства јавног информисања предузимају мере са циљем унапређења компетенција новинара и уредника.

Све предвиђене мере предузимаће се у оквиру законом прописаних надлежности субјеката реализације и не захтевају додатне ресурсе.

#### Мере надзора и казнене мере:

Закон предвиђа мере надзора које предузимају надлежно Министарство, инспекција рада и управна и друге инспекције у оквиру постојећих капацитета којима располажу у систему државне управе, јер питање надзора који обављају није предмет уређења само овог закона. Остваривање функције и надлежности како инспекција, тако и министарстава у оквиру којих су формиране, реализује се у складу са законима којима се уређује њихова надлежност, и евентуална потреба за њиховим додатним капацитетима може се утврдити тек након што закон почне да се примењује, јер ће искуство показати да ли су потојећи капацитети довољни.

Казнене мере, тј. новчане казне већ су поменуте и њихово увођење разрађивано у одговору на претходна питања.

Редовни извештаји о реализацији мера које се планирају и реализују у циљу остваривања и унапређења родне равноправности који се достављају Влади ради усвајања, представљају такође контролни механизам ефикасне примене закона и праћења извршавања обавеза свих субјеката задужених за њихову реализацију. Већ сама обавеза достављања извештаја на усвајање, утиче на субјекте реализације у смислу доследног спровођења планираних мера и остваривања политике једнаких могућности. У самом извештају се могу наћи препоруке за унапређење родне равноправности, а и Влада у оквиру закључка којим се извештај усваја може то учинити, али и одлучити да извештај не усвоји. Даље, јавно објављивање извештаја на интернет страници Владе и Министарства обавезује на максималну посвећеност и професионализам у обављању поверених послова.