

PRAVNI FAKULTET
ZA PRIVREDU I PRAVOSUĐE

BIBLIOTEKA

Novi Sad

**PRILAGOĐAVANJE PRAVNE REGULATIVE AKTUELNIM
TRENDOVIMA U REGIONU**

Priredio: Redovni profesor dr Milorad Bejatović

**ADAPTING LEGAL REGULATIONS TO CURRENT TRENDS IN
THE REGION**

Edited by: Full Professor Milorad Bejatović, PhD

Pravni fakultet za privredu i pravosuđe
Univerzitet Privredna akademija Novi Sad
Faculty of Law for Business and Justice
University Business Academy Novi Sad

Novi Sad 2015.

Zbornik referata sa međunarodnog naučnog skupa održanog
od 24. – 26. septembra 2015. godine u Novom Sadu
u organizaciji Pravnog fakulteta za privredu i pravosuđe
Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu.

Izdavač:

Pravni fakultet za privredu i pravosuđe
Univerziteta Privredna akademija u Novom Sadu,
Geri Karolja br. 1, telefon: 021 400 – 499
Web: www.pravni-fakultet.info

Recezeni:

Prof. dr Milorad Bejatović
Prof. dr Mirko Kulić
Prof. dr Dragan Mrkšić
Prof. dr Bora Čejović
Prof. dr Miroslav Vitez
Prof. dr Milan Počuča
Prof. dr Milutin Đuričić
Prof. dr Zoran Pavlović
Prof. dr Ivan Joksić
Doc. dr Predrag Mirković

Za izdavača:

Prof. dr Marko Carić

Urednik:

Prof. dr Milorad Bejatović

Štampa:

Štamparija FELJTON, Novi Sad

Tiraž: 150

ISBN 978-86-6019-058-3

Štampanje Zbornika podržao
Sekretarijat za nauku i tehnološki razvoj AP Vojvodine

Članovi Programskog odbora:

Prof. dr Marko Carić

Dekan Pravnog fakulteta za privredu i pravosuđe u Novom Sadu,
Univerziteta Privredna akademija, Republika Srbija

Prof. dr Milorad Bejatović

Profesor Pravnog fakulteta za privredu i pravosuđe u Novom Sadu, Republika Srbija

Akademik prof. dr Miodrag Simović

Potpredsednik Ustavnog suda Bosne i Hercegovine

Prof. dr Borce Davitovski

Ss. Cyril nad Metodeus University, Republic of Macedonia

Prof. dr Kostadin Pušara

Predsednik Udruženja Lobista Crne Gore
Profesor Univerziteta Alfa u Beogradu, Republika Srbija

Prof. dr Bora Čejović

Predsednik Krivičara Srbije

Prof. dr Miroslav Vitez

Ekonomski fakultet u Subotici, Republika Srbija

Prof. dr Dragan Mrkšić

Fakultet tehničkih nauka u Novom Sadu, Republika Srbija

Prof. dr Branko Vučković

Predsednik Osnovnog suda u Kotoru, Republika Crna Gora

Čedomir Backović

Pomoćnik ministra pravde Republike Srbije

Doc. dr Mirko Smoljić

Veleučilište „Lavoslav Ružička“ u Vukovaru, Republika Hrvatska

Prof. dr Rok Lampe

Research Institute of European Faculty of Law in Nova Gorica, Republic of Slovenia

Sebastian Spinei

Faculty of Law, University „Lucian Blaga”, Sibiu, Romania

Igor Denisov Yurevich

Vice President for Development at the Federal State Educational Institution of
Higher Professional Education, Omsk State Institute of Service, Russia

Članovi Organizacionog odbora:

Prof. dr Milorad Bejatović

Prof. dr Mirko Kulić

Doc. dr Predrag Mirković

Doc. dr Darko Golić

Dr. Dragan Grahovac

Sekretar skupa:

Msr Nenad Stefanović

UDK: 305-055.2

Doc. dr Darko Golić / Darko Golic, PhD

Docent na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe

Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu

Assistant Professor at Faculty of Law, University Business Academy in Novi Sad

E – mail: g.darko83@gmail.com

Prof. dr Ivan Bulatović / Ivan Bulatovic, PhD

Visoka poslovna škola, Beograd

Belgrade Business School

E - mail: carica@ptt.rs

Msr. Maja Subotin / Maja Subotin, LL.M.

Saradnik u nastavi na Pravnom fakultetu za privredu i pravosuđe u Novom Sadu

Univerzitet Privredna akademija

Teaching Assistant at Faculty of Law, University Business Academy in Novi Sad

E – mail: majasubotin@yahoo.com

MERE AFIRMATIVNE AKCIJE U OBLASTI RAVNOPRAVNOSTI POLOVA

Affirmative Action Measures in the Field of Gender Equality

A p s t r a k t :

Neravnopravan položaj žena i pored svih napora da se posledice tradicionalne diskriminacije otklone i da se efikasnije ostvari rodna ravnopravnost danas predstavlja problem koji zahteva preduzimanje posebnih afirmativnih mera u različitim oblastima. Polazna osnova za unapređenje društvenog položaja žena i obezbeđenje suštinske ravnopravnosti sastoji se u unapređenju uloge žena u političkom životu, odnosno njihovoj zastupljenosti u najvišim organima državne vlasti. Iako postoji društvena svest o značaju ovog pitanja i dalje se mogu uočiti brojni slučajevi ili tendencije neravnopravnog tretmana, koji zahtevaju posebne mere i mehanizme zaštite. U tom kontekstu analizirane su neke od mera afirmativne akcije u izbornom zakonodavstvu, radnim odnosima, socijalnoj zaštiti, zdravstvu, obrazovanju, sudskoj zaštiti, kao i posebni mehanizmi za unapređenje ravnopravnosti u Srbiji.

Ključne reči: položaj žena, rodna ravnopravnost, predstavnička tela.

A b s t r a c t :

Inferior position of women, despite all efforts to remove the consequences of traditional discrimination and to more efficiently accomplish gender equality, today is still a problem which requires taking special affirmative actions in different areas. The starting point for improvement of women's social position and securing their essential gender equality corresponds to advancement the role of women in political life, respectively to their representation in the highest government bodies. Although the social awareness about the importance of this topic exists, there are still noticed numerous cases or tendencies of unequal treatment, which require special steps and mechanisms of protections. In that context, some of the steps of affirmative action have been analyzed in elections legislation, employment, social care, health care, education, court protection, as well as special mechanisms for improvement of gender equality in Serbia.

Keywords: *status of women, gender equality, representative bodies.*

UVOD

Garancija ravnopravnosti polova predstavlja jedan od osnovnih principa na kome počiva savremena politička zajednica. Stoga se, u različitim formama, unosi i u najviše pravne akte. Pored toga, nisu retki primeri da se najvišim pravnim aktom predvidi osnov za preduzimanje posebnih mera u cilju unapređenja položaja društvenih grupa čiji je položaj suštinski neravnopravan, a postoji naglašen društveni interes da se takvo stanje prevaziđe. Ipak, duga tradicija efektivnog razlikovanja položaja muškaraca i žena, uslovljena različitim istorijskim odnosima ili okolnostima, verskim dogmama, ekonomskim i političkim odnosima, kulturnim obrascima, ostavila je duboke tragove u svesti ljudi, koji se kao takvi teško prevazilaze. Stoga, neophodno je predvideti posebne mere i mehanizme putem kojih bi se prevazišao društveno neprihvatljiv i neopradan jaz u pogledu položaja muškaraca i žena.

Ustav Republike Srbije iz 2006.godine garantuje jednaku dostupnost i zaštitu ljudskih prava svim građanima, što predstavlja pretpostavku ostvarivanja demokratskog koncepta ljudskih prava. On sadrži antidiskriminatornu klauzulu (čl. 21), prema kojoj je: „Zabranjena svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta.” Ipak, on posebno apostrofira značaj ravnopravnosti polova, te u okviru načela (čl. 15), izričito jemči ravnopravnost muškaraca i žena, te naglašava obavezu vođenja politike jednakih mogućnosti. Ovo načelo bi trebalo da bude orijentir zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, ali i nižim nivoima teritorijalne organizacije, da u donošenju propisa, njihovoj primeni i kreiranju politike, kada god bude potrebno, to shvate kao jednu od obaveza. Ustav sadrži i osnov prema kome je moguće primenjivati mere afirmativne akcije u cilju

obezbeđenja pune ravnopravnosti lica ili grupa koja su suštinski u nejednakom položaju sa ostalim građanima. Iako se ovim merama favorizuju jedni naspram drugih građana, njihovo preduzimanje je neophodno ukoliko se želi obezbediti stvarna ravnopravnost kao jedna od temeljnih ustavnih vrednosti.

MEHANIZMI ZA OBEZBEĐENJE I ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI POLOVA

Garancija polne ravnopravnosti se može smatrati jednom od univerzalnih vrednosti savremenog društva. Kao takva, izričito ili putem zabrane polne diskriminacije, svoje mesto nalazi u najvišem pravnom aktu većine država sveta. Ipak, ona predstavlja samo puku proklamaciju ukoliko u isto vreme ne garantuje odgovarajuće mehanizme njenog ostvarivanja i kontrole. „Politika jednakih mogućnosti obavezuje državu koja počiva na načelima socijalne pravde i vladavine prava (čl. 1) i garantuje ravnopravnost žena i muškaraca da ustanovi i koristi različite instrumente (zakone, posebne, mere, strategije, aktivnosti) čiji je cilj da uklone (prvenstveno faktičku) nejednakost između žena i muškaraca tako što će stvoriti uslove da i žene i muškarci pod jednakim uslovima mogu i da koriste sva svoja prava.”¹ Postojanje različitih mehanizama predstavlja nužnu pretpostavku afirmativnog tretmana ovog principa, mada, nisu nepoznati slučajevi da oni predstavljaju samo oblik političke kamuflaže koja prikriva duboku tradicionalnu ukorenjenost sistematske neravnopravnosti žena.

Mehanizmi za ravnopravnost polova predstavljaju skup svih javnopravnih institucija koje se bave pitanjima ravnopravnosti polova, odnosno učestvuju u kreiranju, sprovođenju ili kontroli mera kojima se ona obezbeđuje.² „Jedna od definicija mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova kaže da je to institucionalna, vladina i/ili parlamentarna struktura uspostavljena da promoviše, unapređuje i osigura ravnopravno učešće žena i muškaraca u svim sferama javnog i političkog života (Pekinška deklaracija i platforma za akciju). Mehanizam za ravnopravnost polova prati sprovođenje zakona i principa antidiskriminacije, inicira i donosi mere afirmativne akcije za unapređenje položaja žena. One moraju biti u poziciji da učestvuju u kreiranju državnih politika, strategija i zakona i da aktivno rade na njihovom sprovođenju. Mehanizmi za rodnu ravnopravnost moraju imati jasno definisan status, mandat i ovlašćenja u okviru vlade i državnih organa na svim nivoima, kao i budžet koji će omogućiti njihovo funkcionisanje.”³ Stoga, ne

1 Pajvančić, M., *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd, 2009, str. 24.

2 U širem smislu bi se pod mehanizmima mogli smatrati i svi propisi i mere koje za cilj imaju unapređenje ravnopravnosti polova, prvenstveno u javnom sektoru.

3 Šijački, Z., *Mehanizmi za rodnu ravnopravnost i njihova uloga*; Udruženje Jednake mogućnosti, str. 2.– Preuzeto sa: <http://www.e-jednakost.org.rs/kurs/kurs/download/>

može se govoriti o ravnopravnosti polova, ukoliko ne postoje efikasni mehanizmi zaštite ustanovljeni na državnom nivou, U prilog sveobuhvatnih mera afirmativne akcije kojima se obezbeđuje stvarna ravnopravnost polova treba da služi i ustavna instrukcija da se odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapredjenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje (čl. 18, st. 3).

Oblici mehanizama za uspostavljanje ravnopravnosti polova su različiti, a njihova uloga zavisi od oblasti u kojoj deluju. Tu su prvenstveno ravnopravno reprezentovanje polova u parlamentu, parlamentarna tela, parlamentarni poverenici, odgovarajući organizacioni oblici u okviru javne uprave (sektori, posebne organizacije), ombudsman isl.

U oblasti ravnopravnosti polova od posebnog značaja su Zakon o zabrani diskriminacije⁴ i Zakon o ravnopravnosti polova⁵, jer se njima uvode dodatni mehanizmi zaštite. Ipak, samo postojanje različitih mehanizama nije garancija da će ravnopravnost polova, kao jedna od bitnih komponenti ravnopravnosti ljudi, u stvarnosti biti princip na kome se razvijaju društveni odnosi. To pitanje prevazilazi mogućnosti pravnih rešenja i duboko zadire u pitanja kulture, tradicije, religije, privrede, obrazovanja... pred kojima je pravo nekad i nemoćno.

RAVNOPRAVNO REPREZENTOVANJE ŽENA I MUŠKARACA U PREDSTAVNIČKIM TELIMA

U većini savremenih država najvišim pravnim aktima se garantuje biračko pravo, kao jedno od osnovnih ljudskih prava, kako muškarcima, tako i ženama. Međutim, žene uglavnom koriste aktivno biračko pravo, dok pasivno biračko pravo ne mogu ili ne uspevaju da ostvare u potpunosti.⁶ To predstavlja razlog posebne intervencije, odnosno afirmativne akcije, s ciljem većeg uključivanja žena u javni i politički život.⁷

Ilustracije radi, u 2008.godini zastupljenost žena u parlamentima članica EU je bila 24%, što je za jedan procenat više nego četiri godine pre. Od država

mehanizam_za_rodnu_ravnopravnost.pdf [23.05.2015.]

4 "Sl. glasnik RS", br. 22/2009.

5 "Sl. glasnik RS", br. 104/2009.

6 Pajvančić, M., *Pravo na ravnopravno (ravnomerno) reprezentovanje žena i muškaraca*, str. 2.– Preuzeto sa: <http://izbornareforma.rs/wordpress/wp-content/uploads/zbornik/Marijana%20Pajvancic%20-%20Politicka%20reprezentacija%20zena-posebne%20mere.pdf> [24.05.2015.]

7 "Jemstva neotudjivih ljudskih i manjinskih prava u Ustavu služe očuvanju ljudskog dostojanstva i ostvarenju pune slobode i jednakosti svakog pojedinca u pravednom, otvorenom i demokratskom društvu, zasnovanom na načelu vladavine prava." Čl. 19 Ustava Srbije.

članica, najveći procenat zastupljenosti žena postoji u Finskoj i Švedskoj i iznosi oko 40%, zatim slede Španija, Belgija, Danska i Holandija sa 35%, Irska, Slovenija i Mađarska ne prelaze 15% dok ispod 10% žena učestvuje u radu parlamenata u Malti i Rumuniji. Kada je u pitanju učešće u drugim organima odlučivanja, zastupljenost žena povećana je na 26% za razliku od 2006. godine kada je to bilo 22%. Najveći pomak, 15%, postoji u Francuskoj i Belgiji dok je zastupljenost u Poljskoj, Finskoj i Italiji 10%. U procesima odlučivanja u oblasti ekonomije, žene čine skoro jednu trećinu ali u većini zemalja udeo je manji. Tako je iznad 35% u Španiji, Italiji, Poljskoj i Francuskoj a ispod 25% u Luksemburgu, Irskoj, Finskoj, Malti i Kiparu. Kada je u pitanju zastupljenost žena u javnoj upravizastupljene su u proseku samo 11% na nivou EU. Taj procenat prelazi 20% samo u Finskoj i Švedskoj, dok je u Italiji, Kiparu, Luksemburgu, Portugalu i Malti, ispod 5%.⁸

Kada je reč o Srbiji, Zakonom o izboru narodnih poslanika⁹ utvrđena su opšta pravila izbornog sistema, pitanja vezana za izborne liste i način raspodele mandata. Kako bise obezbedilo ravnopravno reprezentovanje žena u predstavničkom telu, ovim zakonom utvrđena jedna odnajažnijih mera afirmativne akcije. Naime, ne može se ni govoriti o ravnopravnosti polova ako ona nije uspostavljena pre svega u predstavničkim telima. Isto rešenje sadrži i Zakon o lokalnim izborima¹⁰ i Pokrajinska skupštinska odluka o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine.¹¹ Mere afirmativne akcije koje su utvrđene ovim aktima sastoje se u sledećem:

- za validnost liste neophodno je da na listi bude istaknuto najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola;
- među svaka tri kandidata na listi, počev od prvog do kraja liste, nalazi se kandidat manje zastupljenog pola;
- lista koja ne ispunjava ove uslove ima formalni nedostatak i ne može biti proglašena.¹²

Činjenica je da postizanje jednake zastupljenosti žena u predstavničkim telima direktno zavisi od samog izbornog sistema svake države. Pored navedenog, mogu se uvesti i posebne mere afirmativne akcije, koje mogu biti finansijskog, tehničkog, edukativnog karaktera isl. Kao neke od mera koje mogu da afirmišu veću zastupljenost se navode pomoć ženama prilikom kandidovanja, kao što je veći obim materijalnih sredstava namenjenih izbornoj kampanji kandidatkinja ili

8 Odeljenje za informativno-istraživačke i bibliotečke poslove, Odsek za informativno-istraživačke poslove, *Ravnopravnost polova*; br.: Z-11/09, Narodna skupština, Republika Srbija, 21.09.2009, str. 11.

9 Sl. glasnik RS”, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US i 36/2011 i 104/2009 - dr. zakon)

10 Sl. glasnik RS”, br. 129/2007, 34/2010 - odluka US i 54/2011, čl.20, st. 3.

11 “Sl. list AP Vojvodine”, br. 23/2014, čl. 27, st. 3.

12 Više o tome u Pajvančić, M., (2014). *Ustavno pravo*; Novi Sad, Pravni fakultet u Novom Sadu, str. 153.

formiranje određenog broja (npr. ne manje od 30%) posebnih izbornih jedinica u kojima se izborna utakmica vodi između kandidatkinja, dodatni medijski prostor itd.¹³

U praksi se pokazalo da zakonsko rešenje koje predviđa da svaki treći kandidat na listi bude kandidat manje zastupljenog pola zapravo jeste dobar način da se ostvari adekvatna zastupljenost žena u predstavničkom telu. Ipak, i tu postoji nekoliko diskutabilnih segmenata. Naime, dodeljivanje mandata u proporcionalnom sistemu, principom najvećeg količnika, vrši se putem vezanih ili nevezanih izbornih lista. S tim u vezi, postavlja se pitanje - koliko ovakvo rešenje o zastupljenosti žena na nevezanim izbornim listama zaista ima uticaj na sastav predstavničkog tela u očekivanom smislu. Kada je reč o nevezanim listama redosled kandidata na izornoj listi nije merodavan za dodeljivanje mandata, samim tim političke stranke dodeljuju mandate bilo kom kandidatu sa izborne liste. Na taj način se obesmišljava rešenje o obaveznoj zastupljenosti, što se može smatrati jednim od primarnih nedostataka ovakvog izbornog sistema. On je, dakle, manjkav, kako po pitanju samog odražavanja volje biračkog tela, tako i po pitanju zastupljenosti žena u predstavničkom telu.¹⁴ Iako u Srbiji ne postoji sistem otvorenih izbornih lista, zanimljivo bi bilo videti rezultate izbora u pogledu polne zastupljenosti, kada je na listama najmanje jedna trećina manje zastupljen pol, kakva bi bila odluka birača kada su oni u mogućnosti da sami vrše rangiranje kandidata u okviru takve liste. To bi u velikoj meri pokazalo da je pitanje manjeg učešća žena u političkom životu mnogo složenije, sa dubljim uzrocima, negoli što su mogućnosti zakonskih rešenja.

S druge strane, ne može se smatrati da su opšta pravila izbornog sistema koja predviđaju ovakvu zastupljenost žena na izbornim listama i sistem vezanih lista, sama po sebi dovoljna, iako jesu možda najbolja osnova rešenja ovog problema. S obzirom na suštinski neravnopravan položaj žena i posledice ranije (tradicionalno ukorenjene) diskriminacije, neophodno je da se, poredizborne afirmacije, predvide i druge mere afirmativne akcije u različitim oblastima kada je reč o ravnopravnosti polova, prvenstveno u pogledu zapošljavanja u organima vlasti i javnim službama, rukovodeća mesta, te mere u oblasti obrazovanja za pojedine profesije, edukacija isl.

U Republici Srbiji Narodnu skupštinu čini 250 narodnih poslanika, od toga su trenutno 85 žene, što znači da žene čine 34% predstavničkog tela.¹⁵ U okviru Narodne skupštine ustanovljen je Odbor za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova. Ovaj odbor se bavi pitanjima i aktivnostima vezanim za poboljšanje položaja žena, kao i merama afirmativne akcije koje je neophodno i moguće sprovesti kako bi se obezbedila ravnopravnost polova na svim poljima.

13 Pajvančić, M., *Pravo na ravnopravno (ravnomerno) reprezentovanje žena i muškaraca*, str. 8.

14 Slavnić, Lj., (2007) *Ustavno pravo*, Novi Sad, Privredna akademija, str. 302.

15 Narodna skupština Republike Srbije, Narodna skupština u brojkama; Polna struktura – Preuzeto sa: <http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/narodna-skupstina-u-brojkama/polna-struktura.1739.html> [26.05.2015.]

Na pokrajinskom nivou pri pokrajinskoj Skupštini postoji Odbor za ravnopravnost polova koji „razmatra predloge programa, odluka i opštih akata iz oblasti ravnopravnosti polova, razmatra analitičke i druge materijale iz oblasti ravnopravnosti polova; razmatra akta sa stanovišta unapređenja ravnopravnosti polova (rodne ravnopravnosti), sagledava vođenje politike, izvršavanja odluka i opštih akata od strane Pokrajinske Vlade sa stanovišta rodne ravnopravnosti, te razmatra i druga pitanja iz oblasti ravnopravnosti polova.”¹⁶Odlukom Skupštine AP Vojvodina 2004. godine osnovan je Zavod za ravnopravnost polova kao pokrajinska institucija, koja ima karakter upravne organizacije. Smatra se da je osnivanjem Zavoda i donošenjem Deklaracije i Odluke o ravnopravnosti polova zaokružen sistem institucionalnih mehanizama na pokrajinskom nivou i ujedno je utemeljen pravni okvir za ostvarenje rodne ravnopravnosti na teritoriji Vojvodine u oblastima koje su u nadležnosti Pokrajine. Zavod je osnovan kao stručno vladino telo u cilju efikasnijeg sprovođenja monitoringa u oblasti rodne ravnopravnosti i stvaranja preporuka za integraciju rodne perspektive u sve politike, mere, akcije i programe koje pokrajinska vlada donosi i sprovodi.¹⁷

Poslovi izvršnog karaktera koji se odnose na unapređenje rodne ravnopravnosti su u nadležnosti Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja. Ministarstvo priprema propise, donosi podzakonske akte, obavlja upravne poslove, uključujući i upravni nadzor nad primenom propisa iz ove oblasti. Zavisno od broja ovih poslova unutar njega se obrazuju odgovarajuće organizacione jedinice. Trenutno je to Odsek za rodnu ravnopravnost. Najveći broj poslova u ovoj oblasti je neautoritativnog karaktera, odnose se na praćenje stanja, izradu planskih akata i vršenje stručnih poslova. Jedan broj poslova kojima se obezbeđuje zaštita od diskriminacije poveren je Povereniku za zaštitu ravnopravnosti. Takođe, Zakonom o ravnopravnosti polova (čl. 39) predviđena je uloga lokalne samouprave u ovim pitanjima. Opštine i gradovi podstiču i unapređuju ravnopravnost i obezbeđuju, u okviru svojih nadležnosti, o ravnopravnosti polova. Njihova obaveza je da u okviru svoje organizacije (prvenstveno uprave i skupštinskih tela) obezbede stalno telo ili zaposlene za poslove rodne ravnopravnosti.

MERE AFIRMATIVNE AKCIJE U DRUGIM OBLASTIMA

Zakon o ravnopravnosti polova (ZRP) predviđa čitav niz mera u različitim oblastima društvenog života koje za cilj imaju unapređenje rodne ravnopravnosti, te omogućavanje nesmetanog i efikasnog ostvarivanja prava. U ovom delu su izložena neka od karakterističnih rešenja, a to su radni odnosi, zdravstvena i socijalna zaštita, obrazovanje i sudska zaštita.

16 Republika Srbija, Autonomna pokrajina Vojvodina, Skupština autonomne pokrajine, Odbor za ravnopravnost polova – Preuzeto sa: <http://www.skupstinavojvodine.gov.rs/RadnaTela.aspx?id=20&s=organizacija&j=SRL> [26.05.2015.

17 Zavod za ravnopravnost polova – Preuzeto sa: <http://www.ravnopravnost.org.rs/> [26.05.2015.]

S obzirom na to da su zapošljavanje i radni odnosni najčešći primer diskriminacije po osnovu pola, uprkos opštoj garanciji ravnopravnog tretmana, ovaj zakon (čl. 11) naglašava obavezu poslodavca da zaposlenima, bez obzira na pol, obezbedi jednake mogućnosti i tretman, a u vezi sa ostvarivanjem prava iz radnog odnosa i po osnovu rada, u skladu sa zakonom kojim se uređuje rad. Najčešći primeri se tiču neravnopravnosti na štetu žena, posebno trudnica, kao i neudatih mladih žena, ali postoje i obrnute situacije, kada se ženama neosnovano daje prednost u odnosu na muškarce, kod pojedinih poslova. U pitanju je Zakon o radu iz 2005, koji sadrži posebnu glavu o zabrani diskriminacije (član 18–23). U toj glavi Zakona o radu utvrđuju se: opšta zabrana neposredne i posredne diskriminacije na radu, polja zabrane diskriminacije, zabrana uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja, mogućnost naknade štete u slučaju diskriminacije. On (član 20) zabranjuje diskriminaciju u odnosu na: 1) uslove za zapošljavanje i izbor kandidata za obavljanje određenog posla; 2) uslove rada i sva prava iz radnog odnosa; 3) obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje; 4) napredovanje na poslu; 5) otkaz ugovora o radu. Odredba drugog stava člana 11 ZRPa, uvodi mogućnost preduzimanja posebnih mera (afirmativna akcija) u oblasti rada, pošto dozvoljava: 1) posebne mere za povećanje zaposlenosti i mogućnosti zapošljavanja manje zaposlenog pola; 2) posebne mere za povećanje učešća manje zastupljenog pola u stručnom osposobljavanju i obezbeđivanju jednakih mogućnosti za napredovanje;¹⁸ 3) druge posebne mere.

Ovakve mere su se u uporednoj praksi pokazale kao jedno od najefikasnijih sredstava za obezbeđivanje ravnopravnosti na tržištu rada.¹⁹

Član 14 ZRP-a nalaže organima javne vlasti da u slučaju neravnomerne zastupljenosti polova teže da obezbede na svim rukovodećim mestima, kao i u organima upravljanja i nadzora, kvotu od najmanje 30% manje zastupljenog pola. „Uporedna istraživanja pokazala su da su ženama znatno manje dostupni bolje plaćeni i rukovodeći poslovi, kako u privatnom tako i u javnom sektoru. Da bi ublažile ovu neravnopravnost, mnoge evropske zemlje uvele su obavezu u pojedinim sektorima, a naročito u državnim službama i javnim preduzećima, da zastupljenost žena dosegne određeni procenat. Smatra se da je „kritična masa“, to jest minimum koji treba obezbediti 30% zastupljenosti, što je i naš zakonodavac prihvatio samo u državnim organima, organima teritorijalne autonomije i lokalne samouprave.”²⁰ Posebne mere se sprovode u skladu sa Zakonom o državnim službenicima i Zakonom o državnoj upravi.

ZRP prepoznaje značaj obrazovanja u promovisanju principa ravnopravnosti, stvarajući pravni osnov za uvođenje posebne edukacije u nastavnom procesu

18 ZRP u čl. 16 zabranjuje da odsustvovanje sa posla zbog trudnoće i roditeljstva bude smetnja za izbor u više zvanje, napredovanje i stručno usavršavanje. Odsustvovanje sa posla zbog trudnoće i roditeljstva ne sme da bude osnov za raspoređivanje na neodgovarajuće poslove i za otkaz ugovora o radu u skladu sa zakonom kojim se uređuje rad.

19 Pajvančić, M., Petrušić, N., Jašarević, S., Komentar Zakona o ravnopravnosti polova, Centar modernih veština, Beograd, 2010, str. 40.

20 Ibid. str. 45.

svih nivoa školovanja, te posebnu ulogu organa uprave u oblasti obrazovanja, kao i obrazovnih ustanova. U okviru nastavnih planova i programa, odnosno studijskih programa, obezbeđuje se vaspitanje o ravnopravnosti polova, u cilju prevazilaženja ograničavajućih uloga zasnovanih na polu, oslobađanja od stereotipa zasnovanih na polu i predrasuda zasnovanih na polu. U okviru nastavnih planova i programa obezbeđuje se i posebno odgovarajuće informisanje i obrazovanje iz oblasti seksualnog obrazovanja i reproduktivnog zdravlja (čl. 31). Imajući u vidu da je polna diskriminacija neretko ukorenjena u tradiciji, pa čak i pojedinim subkulturnim nivoima, te da se predrasude ili nedostatak znanja u oblasti seksualnosti ili reprodukcije negativno odražavaju na položaj žena u mnogim društvenim odnosima, ove norme predstavljaju suštinsko unapređenje.

ZRP u čl. 23 zabranjuje je diskriminaciju po osnovu pola prilikom ostvarivanja i uživanja prava iz oblasti socijalne zaštite, bez obzira na subjekte koji organizuju i sprovode ovu zaštitu. Za poboljšanje materijalnog položaja samohranih i nezaposlenih roditelja izdvajanje budžetskih sredstava utvrđuje se na nivou Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, u skladu sa zakonom. Ovim putem se stvara pravni osnov za izdvajanje posebnih sredstava u budžetima za ove afirmativne mere.²¹

ZRP (čl. 24) predviđa se da Republika obezbeđuje zdravstvenu zaštitu žena i muškaraca (tzv. specifična zdravstvena zaštita) osnivanjem zdravstvenih ustanova na primarnom, sekundarnom i tercijarnom nivou. „Prema Mapi EU za postizanje jednakosti, žene i muškarci su, zbog svoje fiziološke osobenosti, izloženi specifičnim zdravstvenim rizicima, bolestima, problemima i praksi koji se negativno odražavaju na njihovo zdravlje. Pri tome su medicinska istraživanja i mnogi bezbednosni i zdravstveni standardi pretežno prilagođeni muškarcima kada je u pitanju oblast rada. Zbog toga bi trebalo unaprediti znanje u ovoj oblasti.”²²

Svako lice kome je povređeno pravo ili sloboda zbog pripadnosti određenom polu može da pokrene postupak pred nadležnim sudom i da zahteva:

- 1) utvrđivanje povrede izvršene diskriminatornim postupanjem;
- 2) zabranu vršenja radnji od kojih pretil povreda;
- 3) zabranu daljeg preduzimanja, odnosno ponavljanja radnji koje su izazvale povredu;
- 4) stavljanje van prometa sredstava, odnosno predmeta kojima je izvršena povreda (udžbenici koji diskriminatorski ili stereotipno predstavljaju pol, štampa, propagandni materijal i dr.);
- 5) otklanjanje povrede i uspostavljanje položaja, odnosno stanja pre izvršene povrede;

21 Više o tome u: Ibid. str. 57-58.

22 Ibid. str. 57-58.

6) naknadu materijalne i nematerijalne štete.

Širi se krug ovlašćenih pokretača postupka. Postupak mogu pokrenuti, uz saglasnost diskriminisanog lica, u njegovo ime, sindikat ili udruženja u oblasti ravnopravnosti polova. Ovi subjekti mogu se pridružiti tužiocu u svojstvu umešača. Postupak u parnicama za ostvarivanje građanskopravne zaštite zbog diskriminacije po osnovu pola naročito je hitan. Prvo ročište mora se održati u roku od 15 dana od dana prijema tužbe. (čl. 43). Rok za odgovor na tužbu je osam dana. Odluku o predlogu za izdavanje privremene mere sud je dužan da donese u roku od tri dana od dana prijema predloga. Rok za prigovor protiv odluke o privremenoj meri iznosi 48 sati od prijema odluke. Odluka o prigovoru donosi se u roku od narednih 48 sati. Rok za žalbu protiv odluke u parnici za ostvarivanje građanskopravne zaštite zbog diskriminacije po osnovu pola jeste osam dana (opšti je 15), a drugostepeni sud dužan je da odluči po žalbi u roku od tri meseca od dana njenog podnošenja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje parnični postupak (čl. 48).

POVERENIK ZA ZAŠTITU RAVNOPRAVNOSTI

Zakonom o zabrani diskriminacije je uvedena institucija Poverenika, kao jedan od mehanizama zaštite. Analizom definicije i položaja (izbor, razlozi za razrešenje, mandat, stručna služba, plata, imunitet) ovog državnog organa uočava se namera zakonodavca da taj organ deluje kao samostalan i nezavisan, po ugledu na Zaštitnika građana (čl. 28-40). I Poverenik predstavlja oblik parlamentarne kontrole poštovanja principa ravnopravnosti, pod koji je Zakon izričito naveo i ravnopravnost polova, odnosno zabranio bilo koji oblik diskriminacije po osnovu pola (čl. 2, čl. 13, čl. 20). Imajući u vidu ulogu Poverenika, može se zaključiti da postoji izvesno preklapanje sa ulogom Zaštitnika građana.²³Svoju ulogu zaštite

23 Nadležnost Poverenika (čl. 33):

1. prima i razmatra pritužbe zbog povreda odredaba ovog zakona i daje mišljenja i preporuke u konkretnim slučajevima i izriče mere u skladu sa članom 40. ovog zakona (Ako lice kome je preporuka upućena ne postupi po preporuci, odnosno ne otkloni povredu prava, Poverenik mu izriče meru opomene. Ako to lice ne otkloni povredu prava u roku od 30 dana od dana izricanja opomene, Poverenik može o tome izvestiti javnost.)
2. podnosiocu pritužbe pruža informacije o njegovom pravu i mogućnosti pokretanja sudskog ili drugog postupka zaštite, odnosno preporučuje postupak mirenja;
3. podnosi tužbe, zbog povrede prava iz ovog zakona, u svoje ime a uz saglasnost i za račun diskriminisanog lica, ukoliko postupak pred sudom po istoj stvari nije već pokrenut ili pravnosnažno okončan;
4. podnosi prekršajne prijave zbog povrede prava iz ovog zakona;
5. podnosi godišnji i poseban izveštaj Narodnoj skupštini o stanju u oblasti zaštite ravnopravnosti;
6. upozorava javnost na najčešće, tipične i teške slučajeve diskriminacije;
7. prati sprovođenje zakona i drugih propisa, inicira donošenje ili izmenu propisa radi sprovođenja i unapređivanja zaštite od diskriminacije i daje mišljenje o odredbama nacрта zakona i drugih propisa koji se tiču zabrane diskriminacije;

Poverenik ne ostvaruje meritornim ovlašćenjima autoritativnog karaktera, nego autoritetom svoje funkcije i ličnosti koja je obavlja, saradnjom, mirenjem, obaveštavajući javnost i Narodnu skupštinu o stanju u ovoj oblasti, pokretanjem postupaka pravne zaštite, iniciranjem rešenja, preventivnim delovanjem.

ZAŠTITNIK GRAĐANA – PRITUŽBE IZ OBLASTI RODNE RAVNOPRAVNOSTI

U nadležnosti Zaštitnika građana, odnosno ombudsmana autonomne pokrajine ili jedinca lokalne samouprave jeste da štite prava građana, odnosno vrše kontrolu rada organa uprave i imalaca javnih ovlašćenja na onom nivou vlasti na kome su ustanovljeni. Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše poštovanje prava građana. On utvrđuje povrede učinjene aktima, radnjama ili nečinjenjem organa uprave, ako se radi o povredi republičkih zakona, drugih propisa i opštih akata. Zaštitnik građana je ovlašćen da kontroliše zakonitost i pravilnost rada organa uprave. Jedno od važnijih pitanja u vezi sa zaštitom prava jeste zaštita rodne ravnopravnosti. Tome u prilog govori i zakonsko rešenje prema kome se prilikom prenošenja ovlašćenja zamenicima vodi računa o specijalizaciji za obavljanje poslova, pored nekoliko ostalih, i za oblast ravnopravnosti polova. Jedan od zamenika je zadužen za poslove kontrole u ovoj oblasti.²⁴

Iako Zaštitnik građana nema neka meritorna ovlašćenja, da poništi ili ukine akt, zabrani radnju ili naloži njeno preduzimanje, autoritetom svoje funkcije i ličnosti koja je obavlja, te položajem koji ima u okviru političkog sistema, njegova uloga se smatra bitnom u pogledu obezbeđenja ravnopravnosti. On predstavlja oblik spoljne, nesudske, u širem smislu parlamentarne kontrole javne uprave, koja je supsidijarna, ne ograničava se samo na zakonitost, već obuhvata i celishodnost, efikasnost, pa čak i pravičnost uprave.²⁵ Prema redovnom godišnjem izveštaju Zaštitnika građana za 2014. godinu (koji inače predstavlja jedan od osnovnih instrumenata ove kontrole) utvrđeni su sledeći podaci vezani za rodnu ravnopravnost, odnosno pritužbe iz ove oblasti: „U oblasti rodne ravnopravnosti, Zaštitnik građana je primio 127 pritužbi, a po sopstvenoj inicijativi istraživao je 5 slučajeva. Pomenute 132 pritužbe čini 2,71% od ukupnog broja pritužbi koje je Zaštitnik građana primio u 2014. godini. Broj pritužbi u ovoj godini manji je za 10,81% u odnosu na prethodnu. U resoru koji se bavi pitanjima rodne ravnopravnosti u 132 pritužbe ukazano je na 180 povreda prava. Najveći broj pritužbi odnosio se na povrede posebnih prava²⁶ u oblasti rodne ravnopravnosti.”²⁷

8. uspostavlja i održava saradnju sa organima nadležnim za ostvarivanje ravnopravnosti i zaštitu ljudskih prava na teritoriji autonomne pokrajine i lokalne samouprave;

9. preporučuje organima javne vlasti i drugim licima mere za ostvarivanje ravnopravnosti.

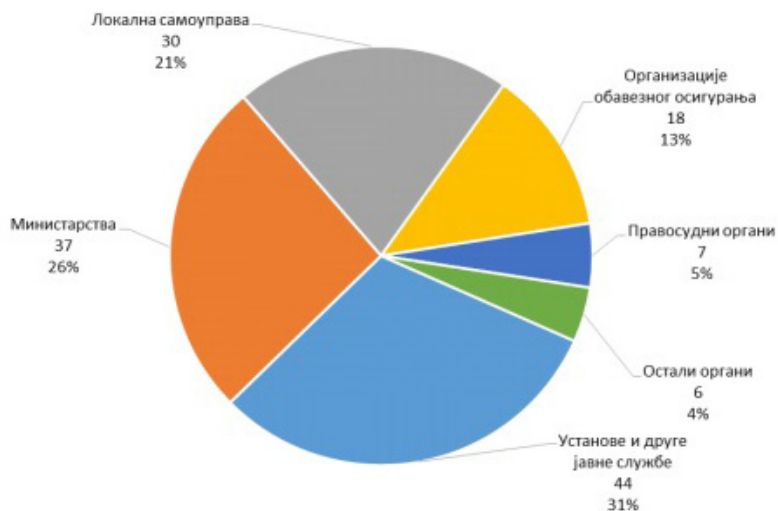
24 Zakon o zaštitniku građana, „Sl. glasnik RS”, br. 79/2005 i 54/2007, čl. 6, st. 2.

25 Više o tome u Ratko Marković, *Ustavno pravo*, Pravni fakultet u Beogradu, str. 494-499.

26 Ekonomska, socijalna i kulturna prava, građanska i politička prava, pravo na dobru upravu.

27 Zaštitnik građana, Republika Srbija, Beograd; del.br.7919 (14.mart 2015), Redovan

Organi i organizacije na čiji rad su se građani najčešće prituživali u oblasti rodne ravnopravnosti:²⁸



ZAVRŠNA RAZMATRANJA

Kao jedna osnovnih vrednosti društvenog uređenja savremene zajednice, koje za sobom vuče teške terete prošlosti, ukorenjenih shvatanja, nepravilne ili prevaziđne tradicije, pitanje rodne ravnopravnosti važan je deo savremene politike. Aktivno se radi na normativnom planu, ali i na praktičnom delovanju, kako na unutrašnjem, tako i na međunarodnom nivou. Ipak, posledice ranije diskriminacije i negativnih uticaja napoložaj žena u društvu su toliko duboke da se postavlja pitanje da li je urađeno dovoljno, koje su to nove mere afirmativne akcije koje bi trebalo uvesti i koje od postojećih daju najbolje rezultate te bi ih trebalo afirmisati? Jedno je sigurno, na normativnom planu je učinjeno mnogo.

Može se konstatovati da je zastupljenost žena u predstavničkim telima nužna osnova za poboljšanje sveobuhvatnog položaja žena, ali isto tako edukacija žena je neophodan preduslov za ostvarenje i zaštitu zagarantovanih prava. U Srbiji se ne može negirati konstantno poboljšanje položaja žena, naročito u političkom životu. Postignuti nivo predstavlja maksimum onoga što je putem pravnih rešenja moguće obezbediti. Sve drugo prevazilazi mogućnosti prava. Ostaje da se vremenom iskristališu drugačiji odnosi koji će sa sobom doneti i drugačija rešenja. Insistiranje na nekim hibridnim rešenjima ili prezimanju tuđih praksi više bi u postojećim okolnostima predstavljalo grotesknu sliku suštinski nezaživelih, a nametnutih

godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014.godinu, str. 73. – Preuzeto sa: http://www.ombudsman.rs/attachments/3733_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202014.pdf [26.05.2015.]

²⁸ Ibid., str. 76.

rešenja čija se svrha sastoji u pukoj reklamaciji njihovih protagonista i ismevanja klasičnih demokratskih institucija.

Nesporno, rodna ravnopravnost je jedna od temeljnih vrednosti modernog društva, ona postaje komponenta demokratskog ambijenta. Bazirana na ideji o jednakosti svih ljudskih bića kao pripadnika ljudske zajednice, svoj maksimum doseže doslednom garancijom jednakih mogućnosti. Svako veštačko oblikovanje mehanizama i rešenja koja nemaju odgovarajuću društvenu osnovu i svođenje ovog pitanja na zahtevani odnos procenata ili preoblikovanje fundamentalnih kulturnih osnova jednog društva, samo zarad reklame, može da dovede do obesmišljanja celoga koncepta. "Koncept rodne ravnopravnosti polazi od toga da sva ljudska bića imaju pravo da razvijaju svoje sposobnosti, usavršavaju i realizuju lične kapacitete i da niko nema pravo da ih u tome onemogućava gurajući ih u unapred zadane rodne uloge. Ako muškarci i žene razvijaju svoje mogućnosti bez patrijarhalnih ograničenja, čovečanstvo će duplirati svoje kapacitete. Sa stanovišta celine društvene zajednice potpuno je neracionalno onemogućavati razvitak više od polovine te zajednice, jer žene čine više od pola čovečanstva."²⁹ Dakle, suština zahteva se sastoji u pružanju jednakih mogućnosti, uz garanciju posebnih mera i mehanizama, a ne na veštačko oblikovanje polne strukture predstavničkih ili drugih organa vlasti.

LITERATURA

1. Jarić V., Radović N., *Rečnik rodne ravnopravnosti* (drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje 2011.); Uprava za rodnu ravnopravnost – Preuzeto sa: http://www.gendernet.rs/files/Publikacije/Publikacije/RECNIK-rodne-ravnopravnosti_2011.pdf
2. Odeljenje za informativno-istraživačke i bibliotečke poslove, Odsek za informativno-istraživačke poslove, *Ravnopravnost polova*; br.: Z-11/09, Narodna skupština, Republika Srbija, 21.09.2009.
3. Pajvančić, M., (2009) *Komentar Ustava Republike Srbije*, Fondacija Konrad Adenauer, Beograd
4. Pajvančić, M., Petrušić, N., Jašarević, S., (2010) *Komentar Zakona o ravnopravnosti polova*, Centar modernih veština, Beograd
5. Pajvančić, M., *Pravo na ravnopravno (ravnomerno) reprezentovanje žena i muškaraca* – Preuzeto sa: <http://izbornareforma.rs/wordpress/wp-content/uploads/zbornik/Marijana%20Pajvancic%20-%20Politicka%20reprezentacija%20zena-posebne%20mere.pdf>
6. Pajvančić, M., (2014). *Ustavno pravo*; Novi Sad, Pravni fakultet u Novom Sadu
7. Marković, R., *Ustavno pravo*; Beograd, Pravni fakultet u Beogradu

²⁹ Jarić, V., Radović N., *Rečnik rodne ravnopravnosti* (drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje 2011.); Uprava za rodnu ravnopravnost – Preuzeto sa: http://www.gendernet.rs/files/Publikacije/Publikacije/RECNIK-rodne-ravnopravnosti_2011.pdf [27.05.2015.]

8. Slavnić, LJ., (2007) *Ustavno pravo*, Novi Sad, Privredna akademija
9. Šijački, Z., *Mehanizmi za rodnu ravnopravnost i njihova uloga*; Udruženje *Jednake mogućnosti* – Preuzeto sa: http://www.e-jednakost.org.rs/kurs/kurs/download/mehanizam_za_rodnu_ravnopravnost.pdf
10. Ustav Republike Srbije (“Sl. glasnik RS”, br. 98/2006)
11. Zakon o izboru narodnih poslanika (“Sl. glasnik RS”, br. 35/2000, 57/2003 - odluka USRS, 72/2003 - dr. zakon, 75/2003 - ispr. dr. zakona, 18/2004, 101/2005 - dr. zakon, 85/2005 - dr. zakon, 28/2011 - odluka US i 36/2011 i 104/2009 - dr. zakon)
12. Zakon o ravnopravnosti polova (“Sl. glasnik RS”, br. 104/2009)
13. Zakon o zaštitniku građana (“Sl. glasnik RS”, br. 79/2005 i 54/2007)
15. Zaštitnik građana, Republika Srbija, Beograd; del.br. 7919 (14.mart 2015), *Redovan godišnji izveštaj Zaštitnika građana za 2014.godinu* – Preuzeto sa: http://www.ombudsman.rs/attachments/3733_Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202014.pdf

CIP - Каталогизација у публикацији
Библиотека Магице српске, Нови Сад

340.134(497)(082)

**МЕЂУНАРОДНИ научни скуп “Прилагођавање правне регулативе
актуелним трендовима у региону” (2015 ; Нови Сад)**

[Zbornik referata sa Međunarodnog naučnog skupa “Prilagođavanje pravne regulative aktuelnim trendovima u regionu”, 24-26. septembar 2015, Novi Sad] / [priređio Milorad Bejatović]. - Novi Sad : Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, 2015 (Novi Sad : Feljton). - 825 str. : ilustr. ; 24 cm

Tiraž 150. - Bibliografija uz svaki rad. - Rezime na engl. jeziku uz većinu radova.

ISBN 978-86-6019-058-3

а) Правна регулатива - Усаглашавање - Балкан - Зборници
COBISS.SR-ID 299340807