



**РЕПУБЛИКА СРБИЈА
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА**

353-13/21
Београд



Заштитник грађана
Zaštitnik građana

дел.бр. 9955 датум 14. 4.2021.

**МИНИСТАРСТВО ЗА ЉУДСКА И
МАЊИНСКА ПРАВА И ДРУШТВЕНИ ДИЈАЛОГ**

11070 БЕОГРАД
Булевар М. Пупина 2
antidiskriminacija.rodna@minljmpdd.gov.rs

На основу члана 18. став 4. Закона о Заштитнику грађана („Службени гласник РС“, бр. 79/05 и 54/07), Заштитник грађана је са становишта своје законом утврђене надлежности, размотрио текст Нацрта закона о родној равноправности, који је Министарство за људска и мањинска права и друштвени дијалог доставило на мишљење актом бр. 011-00-00001/2021-01 од 1. 4. 2021. године и даје следеће

**МИШЉЕЊЕ
НА
НАЦРТ ЗАКОНА О РОДНОЈ РАВНОПРАВНОСТИ**

Заштитник грађана поздравља израду Нацрта закона о родној равноправности (у даљем тексту: Нацрт закона) и похваљује значајна, квалитетна, потребна и иновативна решења садржана у њему, с обзиром да, као што овај орган годинама истиче, важећи Закон о равноправности полова није на одговарајући начин уредио област родне равноправности и није усклађен са преузетим међународним обавезама и супсидијарним законодавством. Искуства у примени постојећег Закона о равноправности полова показала су његове слабости, између осталог, недостатак инструмената за имплементацију; непотпуну регулативу (нпр. начин на који су уређени и начин на који се оснивају и примењују локални механизми за родну равноправност); гаранције права чији садржај је ужи од садржаја који гарантује Устав.

У својим редовним годишњим извештајима Заштитник грађана понавља препоруку да Влада треба да предложи, а Народна скупштина да усвоји Закон о родној равноправности.

Мишљења смо да је потребно одредбу члана 2. Нацрта закона уподобити са одредбама чл. 18. и 194. Устава Републике Србије, у погледу редоследа навођења извора права, односно хијерархије домаћих и међународних општих правних аката. Наиме, чланом 18. Устава Републике Србије утврђено је да се Уставом јемче, и као таква, непосредно примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима. У члану 194. Устава Републике Србије утврђено је да је Устав највиши правни акт Републике Србије и да сви закони и други општи

акти донети у Републици Србији морају бити сагласни са Уставом; да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије; да потврђени међународни уговори не смеју бити у супротности са Уставом и да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права. Тиме је утврђена хијерархија домаћих и међународних општих правних аката у правном систему Републике Србије.

Веома је значајно што су и у овом Нацрту закона препознате интерсекс особе, као осетљива друштвена група, односно што је у њему препозната дискриминација на основу полних карактеристика у члану 4. Нацрта закона. Мишљења смо, на шта смо већ указивали, да би, како би се заштитиле и транс особе, чији родни идентитет није у складу са њиховим биолошким полом стеченим рођењем, у називу члана 4., као и свуда у тексту приликом навођења личних својстава требало да се помене и родни идентитет. Наиме, транс особе се свакодневно суочавају са увредама, претњама, дискриминацијом и другим кршењима права због свог родног идентитета. Прописивање родног идентитета би било и у складу са препоруком број 12. Комитета за елиминацију дискриминације жена из Закључних запажања у вези са Четвртим периодичним извештајем Републике Србије, из марта 2019. године.

Такође, с обзиром да се у тексту Нацрта закона користи синтагма „пола, односно рода“ мишљења смо да би у циљу усаглашавања са остатком текста, назив члана 4. требало да гласи: „Дискриминација на основу пола, односно рода, полних карактеристика, родног идентитета“, а да се свуда приликом помињања личних својстава у овом члану користе речи: „полу, односно роду, полним карактеристикама, родном идентитету“, односно да се приликом навођења личних својстава свуда наведе и родни идентитет.

Осим наведеног, у члану 4. став 3. би након речи: „на основу пола, односно рода“, а пре запете и речи: „у неповољан положај“ требало додати речи: „полних карактеристика, родног идентитета“.

Такође, у члану 4. став 4. би након речи: „на основу пола, односно рода“, а пре запете и речи: „или због тога што су понудили“ требало додати речи: „полних карактеристика, родног идентитета“.

Заштитник грађана сматра да је одлично што су у члану 6. став 1. тачка 2) експлицитно наведене одређене осетљиве друштвене групе, које се најчешће сусрећу са дискриминацијом и другим видовима кршења њихових права и што су осетљиве друштвене групе, између осталих, поменуте у члану 10. став 1, као и у чл. 27, 29, 49, 51. и 52.

Како би се поменута тачка 2) члана 6. Нацрта закона ускладила, између осталог, са чланом 4. Закона, у којем су интерсекс особе препознате, што Заштитник грађана поздравља, потребно је приликом навођења одређених осетљивих група обухватити и интерсекс особе, тако што ће се личним својствима већ наведеним у тачки 2) додати и полне карактеристике. У истој тачки би, након навођења речи „пола“ требало додати речи „односно рода“ у циљу усаглашавања са остатком текста Нацрта закона.

Похваљујемо што је у члану 6. тачка 9) наведено да „уравнотежена заступљеност полова постоји када је заступљеност једног од полова између 40-50% у односу на други пол“, а с обзиром на препоруку Комитета за елиминисање дискриминације жена из 2019. године бр. 28. из Закључних запажања у вези са Четвртим периодичним извештајем Републике Србије:

„Комитет препоручује да држава потписница: б) усвоји нови закон о родној равноправности, којим се утврђује квота од 50% заступљености жена у областима друштвеног живота у којима постоји неуравнотежена заступљеност полова, и прошири квоту на све јавне власти и управе;“

Ово решење је и у складу са препоруком бр. 2 из Посебног извештаја Заштитника грађана „Заступљеност жена на местима одлучивања и позиција и активности локалних механизма за родну равноправност у јединицама локалне самоуправе у Србији“ из 2018. године:

„Потребно је, у складу са општеприхваћеним међународним стандардима, усвојити закон којим ће се прописати заступљеност мање заступљеног пола у свим органима власти и управљачким органима у јавном сектору у обиму од најмање 40%.“

Мишљења смо да би у члану 7. у алинеји 3, приликом навођења личних својстава лица, односно група лица, требало користити синтагму „пола, односно рода“ и прописати, у циљу унапређивања положаја транс особа, и родни идентитет као једно од личних својстава, а обрисати реч „мушкараца“, која је верујемо наведена након личних својстава само као последица техничке грешке, тако да алинеја 3 гласи: „предузимање мера којима се обезбеђује једнака полазна тачка за остваривање принципа једнаких могућности за лица, односно групе лица која се налазе у неједнаком положају по основу пола, односно рода, полних карактеристика, родног идентитета, посебно припадника осетљивих друштвених група.“

Од изузетног значаја је што се у члану 12. став 2. прописује прикупљање и обрада статистичких података о неплаћеном кућном раду, као и што је одредба члана 28. став 2. посвећена вредновању неплаћеног кућног рада и што је, у складу са сугестијом Заштитника грађана, у ставу 4. члана 28. прописано да:

„Лице које није здравствено осигурано по било ком другом основу, стиче право на здравствено осигурање по основу неплаћеног рада у кући (вођење домаћинства, старање о подизању деце, старање о осталим члановима породице) и неплаћеног рада на пољопривредном имању и др.“

Овом приликом бисмо желели да сугерисамо да се синтагма „произвођачи званичне статистике“, коришћена у чл. 12. и 28. Нацрта закона, као и синтагма: „главни произвођач и дисеминатор званичних статистичких података Републике Србије“ замене другим прикладнијим изразима који су примеренији и разумљивији, у складу са нашом правном традицијом, пошто закон мора бити јасан и разумљив онима којима је намењен. Верујемо да се приликом помињања „главног произвођача и дисеминатора званичних статистичких података Републике Србије“ мисли на републички орган надлежан за послове статистике, као што је то наведено у члану 63. ст. 9. и 10. Нацрта закона.

Мишљења смо, као што смо раније сугерисали, да би у члану 27. став 3. приликом навођења теже запошљивих категорија лица, требало експлицитно поменути и особе другачије сексуалне оријентације и родног идентитета, припаднике ромске националне мањине, старије особе.

У складу са препоруком број 12. Комитета за елиминацију дискриминације жена из Закључних запажања у вези са Четвртим периодичним извештајем Републике Србије из марта 2019. године, треба осигурати да се нови закон о родној равноправности бави дискриминацијом на основу сексуалне оријентације и родног идентитета. Нарочите се транс особе, приликом процеса прилагођавања (транзиције) биолошког пола родном идентитету суочавају са великим тешкоћама приликом запошљавања и на самом радном месту, због чега су принуђене да налазе посао у сивој економији, како би обезбедиле средства за егзистенцију.

У Националном акционом плану запошљавања за 2020. годину се као лица која спадају у категорију теже запошљивих лица помињу, између осталих, и лица старости од 50 и више година, Роми.

Мишљења смо да би у члану 28. став 1. након речи: „социјалног осигурања;“, а пре речи: „породиљског одсуства“ требало додати речи: „одсуства због трудноће“.

Изузетно је значајна одредба садржана у члану 33. став 4. посвећена забрани родне неравноправности за време одсуства са рада због трудноће, породилског одсуства, одсуства ради неге детета и одсуства ради посебне неге детета.

Мишљења смо да је веома значајно што је, у складу са сугестијом Заштитника грађана извршена допуна члана 37, односно што је став 1. тачка 4) подтачка (5) овог члана допуњена навођењем личних својстава, како би се заштитили припадници осетљивих друштвених група, укључујући и навођење полних карактеристика, како би се заштитиле интерсекс особе. С обзиром да је приликом навођења личних својстава само изостао родни идентитет, предлажемо да се, у циљу смањивања предрасуда и стереотипа према транс особама у оквиру исте подтачке након речи: „сексуалне оријентације“ додају речи: „родног идентитета“. Из истих разлога би подтачку (8) требало допунити навођењем, након речи: „полних карактеристика“, речи: „родног идентитета“.

Од великог значаја је што је у члану 37. став 5. Нацрта закона прописана обавеза органа јавне власти у области информационо комуникационих технологија да предузимају посебне мере ради обезбеђивања уравнотежене заступљености полова у области информационо комуникационих технологија.

Похваљујемо решења садржана у члану 46. у вези са сексуалним и репродуктивним здрављем.

Похваљујемо што се чланом 48. Нацрта закона забрањује сваки облика насиља заснован, између осталог, на полним карактеристикама, чиме се штите интерсекс особе, али, у циљу заштите транс особа, предлажемо да се пропише забрана сваког вида насиља заснованог и на родном идентитету. У циљу усаглашавања са остатком текста у којем се користи синтагма: „полу, односно роду“ предлажемо да се одредба члана 48. измени и допуни, тако да гласи: „Забрањује се сваки облик насиља заснован на полу, односно роду, полним карактеристикама, родном идентитету у приватној и јавној сфери“.

Изузетно је значајно што је у члану 51. став 3. прописано да опште услуге подршке морају бити приступачне свима и прилагођене индивидуалним потребама жртава насиља, укључујући и жртве из осетљивих друштвених група и што је у члану 52. став 2. прописано да специјализоване услуге подршке из става 1. овог члана морају бити приступачне свима и прилагођене индивидуалним потребама жртава насиља, укључујући и жртве из осетљивих друштвених група.

Мишљења смо да би у члану 52. став 1. тачку 3) требало допунити тако што ће се након речи: „обављање“ а пре речи „специјалистичких“ додати речи: „бесплатних“, а после речи: „пружање“ и пре речи: „психолошке“, додати реч: „бесплатне“, тако да тачка 3) гласи: „обављање бесплатних специјалистичких и судскомедицинских (форензичких) лекарских и лабораторијских прегледа и пружање бесплатне психолошке подршке, у складу са потребама жртава насиља;“

Овом приликом подсећамо да се наша држава потврђивањем Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици (Истанбулске

конвенције)¹ обавезала, између осталог, на: **одвајање одговарајућих финансијских средстава и људских ресурса за адекватно спровођење интегрисаних политика, мера и програма за спречавање и борбу против родно заснованог насиља; ојачавање и одговарајућу обуку запослених, који се баве жртвама или починиоцима родно заснованог насиља, у вези са спречавањем и откривањем таквог насиља, једнакошћу између жена и мушкараца, потребама и правима жртава, као и спречавањем секундарне виктимизације и координиране сарадње више органа ради свеобухватног и адекватног решавања појединих случајева родно заснованог насиља; предузимање неопходних законодавних или других мера и обезбеђивање одговарајућих механизма за делотворну сарадњу између свих релевантних државних органа, укључујући судове, јавна тужилаштва, органе унутрашњих послова, локалне и регионалне управе, као и невладине организације и остале релевантне организације и лица у пружању заштите и подршке жртвама и сведоцима свих облика родно заснованог насиља; упућивање на опште и специјализоване службе подршке укључујући и обезбеђивање жртвама приступ услугама здравствене и социјалне заштите, као и адекватну опремљеност тих служби и обученост запослених за помоћ жртвама и њихово упућивање на одговарајуће службе; обезбеђивање делотворне истраге и судског поступка у случајевима родно заснованог насиља.**

Експертска група Савета Европе за борбу против насиља над женама и насиља у породици (ГРЕВИО), независно тело за праћење људских права овлашћено да надгледа спровођење Истанбулске конвенције је у свом извештају за Републику Србију из 2020. године² истакла да морају бити повећани нивои финансирања кључних услуга подршке за жртве.

У складу са наведеним, сматрамо да је од изузетног значаја предложена допуна члана 52. став 1. тачка 3) како би се убудуће жртвама насиља обезбедио бесплатан преглед стручњака из области судске медицине, који би утврдили узрочно последичну везу повреда које су нанете жртви. Заштитник грађана је, на основу искустава у свом раду, дошао до закључка да увођењем специјалиста судске медицине одмах након почињеног насиља, процес доказивања насиља над женама и кривично гоњење насилника добија извеснији епилог и заврши се изрицањем одговарајуће казне учиниоцу насиља, и више пута указивао на неопходност оваквог обезбеђивања медицинских доказа о извршеном насиљу. Институционална размена информација између свих система који се баве заштитом жена жртава насиља је од изузетног значаја за спречавање породичног насиља и ефикаснију и свеобухватнију заштиту жртава родно заснованог насиља, а једна од неопходних мера у поступку је и обезбеђивање квалитетних медицинских доказа који могу бити искоришћени на суду против насилника, што Заштитник грађана истиче у оквиру иницијативе „Учинимо насиље видљивим“.

Веома су значајне одредбе садржане у члану 55. Нацрта закона којима се прописује издвајање финансијских средстава за организовање и спровођење специјализованих услуга подршке жртвама насиља и превенцији насиља, као и одредбе садржане у члану 52. у вези са специјализованим услугама подршке жртвама насиља.

Мишљења смо да је у члану 55. став 3. Нацрта закона требало прецизније назначити о ком министарству је реч, као што је то случај у другим одредбама овог Нацрта закона, између осталог у ставу 4. истог члана, стога што одредница „надлежно Министарство“ није довољно прецизна.

Заштитник грађана је мишљења да је у члану 56. тачку 6) потребно допунити тако што ће

¹ „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 012/13

² Доступан на: <https://rm.coe.int/grevio-report-on-serbia/16809987e3>

и <https://rm.coe.int/executive-summary-and-recommendations-in-serbian/pdfa/16809987eb>

након речи: „учествују у спречавању дискриминације“, а пре речи: „на основу пола, односно рода“ бити додате речи: „и других облика кршења људских права“, тако да тачка б) гласи: „други органи јавне власти, организације и установе који у складу са својим овлашћењима учествују у спречавању дискриминације и других облика кршења људских права на основу пола, односно рода и спречавању родно заснованог насиља.“

Сходно наведеном, у члану 57. у тачки 2) би након речи: „отклањање дискриминације“ „, а пре речи: „на основу пола, односно рода“ требало да буду додате речи: „и других облика кршења људских права“, тако да тачка 2) гласи: „одређује мере у циљу стварања једнаких могућности за остваривање права и слобода жена и мушкараца, спречавање и отклањање дискриминације и других облика кршења људских права на основу пола, односно рода;“

Резултати истраживања садржани у Посебном извештају Заштитника грађана „Заступљеност жена на местима одлучивања и позиција и активности локалних механизма за родну равноправност у јединицама локалне самоуправе у Србији“, су показали да тела за родну равноправност нису основана у свим јединицама локалне самоуправе, као и да нису организована на исти начин нити су активна у свим локалним управама. Пракса успостављања сталних радних тела, односно одређивања лица за родну равноправност и обављање послова једнаких могућности и рада ових тела, односно лица, је неуједначена. Један од разлога је и то што у важећем Закону о равноправности полова, између осталог, недостају и механизми за спровођење и санкције за неспровођење законских одредби. У извршној власти и међу именованим и постављеним лицима и даље је мање жена него мушкараца. Заступљеност жена у одлучивању у органима власти у јединицама локалне самоуправе је недовољна, а на нивоу месних заједница изузетно ниска. Заступљеност жена и мушкараца са инвалидитетом и жена и мушкараца припадника ромске националне мањине у органима власти у јединицама локалне самоуправе је изузетно ниска. Заступљеност жена смањује се са повећањем степена овлашћења и надлежности за доношење кључних одлука и креирање политика.

Недореченост законског оквира, односно непостојање јасне препоруке везане за врсту, облик, надлежности и улогу локалних механизма, на нивоу закона, препознато је као препрека за успостављање и функционалност тела за родну равноправност, па се један део препорука Заштитника грађана односи управо на стварање законског и подзаконског оквира за оснивање и функционисање родних механизма у свим јединицама локалне самоуправе.

Други део препорука односи се на прецизније уређење односа родних механизма, како са надлежним органима локалне самоуправе, тако и организацијама цивилног друштва, а све у циљу јачања улоге ових механизма у остваривању политика родне равноправности и једнаких могућности на локалном нивоу.

Сходно наведеном, мишљења смо, на шта смо већ указивали, да су одредбе садржане у члану 55. Полазних основа за израду Нацрта закона о родној равноправности, којима је прописана надлежност тела за равноправност у јединицама локалне самоуправе, веома значајне како би се остварила улога ових тела на локалном нивоу и да би овај члан требало да се уврсти у текст Нацрта закона, а да се сходно наведеном измени члан 60. Нацрта закона, како следи:

„Тела за родну равноправност у јединицама локалне самоуправе надлежна су да:

- 1) сарађују са свим другим телима за родну равноправност, размењују информације и заједнички делују у циљу остваривања и унапређења родне равноправности;
- 2) прате израду и доношење развојних планова и других аката у областима из надлежности јединица локалне самоуправе и дају сугестије за увођење родне перспективе у планске и друге акте;

- 3) иницирају мере и активности у циљу остваривања и унапређивања родне равноправности у свим областима за које су надлежне скупштина и органи управе у јединицама локалне самоуправе;
- 4) прате рад органа јавне власти у јединицама локалне самоуправе и његове ефекте на остваривање и унапређивање родне равноправности;
- 5) прате израду и реализацију локалног буџета уз старање о томе да буџет поседује родну перспективу;
- 6) сарађују са другим радним телима у јединицама локалне самоуправе, размењују информације и знања, учествују у обукама и утичу на рад других радних тела у циљу остваривања и унапређивања родне равноправности;
- 7) иницирају и прате податке које прикупљају јединице локалне самоуправе који морају бити разврстани по полу и статистички исказани и о томе извештавају Министарство;
- 8) прате активности локалних институција које се баве спречавањем и сузбијањем насиља у породици, родно заснованог насиља и насиља над женама.“

Уколико се усвоји напред наведени предлог, у оквиру текста става 1, тачке 8) би требало додати речи: „укључујући и рад група за координацију и сарадњу“, тако да тачка 8) гласи: „прате активности локалних институција које се баве спречавањем и сузбијањем насиља у породици, родно заснованог насиља и насиља над женама, укључујући и рад група за координацију и сарадњу.“

Овакво решење (које је било садржано у члану 55. Полазних основа за израду Нацрта закона о родној равноправности) је у потпуности у складу са препорукама Заштитника грађана из поменутог Посебног извештаја Заштитника грађана „Заступљеност жена на местима одлучивања и позиција и активности локалних механизма за родну равноправност у јединицама локалне самоуправе у Србији“, из 2018. године:

„-Потребно је прописати законом, подзаконским прописима и општим актима јединица локалне самоуправе надлежност и овлашћења механизма за родну равноправност, на начин који омогућава учешће и утицај механизма на процес доношења одлука и креирања политика јединице локалне самоуправе које су од утицаја на остваривање родне равноправности (оснивањем механизма тако да укључује виша руководећа места, односно функције, прописивањем додатних надлежности и овлашћења и на друге начине), облик и састав механизма за родну равноправност, критеријуме за избор и начин избора чланова радних тела, критеријуме и начин одређивања особе запослене на пословима родне равноправности, компетенције које треба да имају чланови радних тела, односно запослена особа и друга питања која доприносе да у раду механизма учествују лица са одговарајућим знањима и вештинама;

-Потребно је усвојити закон којим ће се експлицитно прописати обавеза јединица локалне самоуправе да оснују механизме за родну равноправност на начин који обезбеђује сталност и континуитет механизма и њиховог рада, без обзира на политичке и друге промене у структурама органа јавне власти, као и санкција за неизвршавање те обавезе.“

Члан 62. став 3. је у складу са препорукама Заштитника грађана из Посебног извештаја Заштитника грађана „Заступљеност жена на местима одлучивања и позиција и активности локалних механизма за родну равноправност у јединицама локалне самоуправе у Србији“ из 2018. године:

„-Потребно је да се усвоји закон којим ће се утврдити области од значаја за остваривање родне равноправности за које се подаци прикупљају разврстани по полу;

-Потребно је да се усвоји закон којим ће се прописати обавеза јединица локалне самоуправе на разврставање података по полу у областима од значаја за остваривање родне равноправности и санкције за неизвршавање ове обавезе;

-Потребно је да јединице локалне самоуправе својим општим актима и на други начин обезбеде разврставање података из службених евиденција по полу и прикупљање података на родно осетљив начин у свим областима од значаја за остваривање родне равноправности.“

Члан 63. ст. 2. и 3. је у складу са препорукама Заштитника грађана из Посебног извештаја Заштитника грађана „Заступљеност жена на местима одлучивања и позиција и активности локалних механизма за родну равноправност у јединицама локалне самоуправе у Србији“, из 2018. године:

„-Потребно је усвојити закон којим ће се успоставити механизам праћења и надзора над оснивањем и радом механизма за родну равноправност у јединицама локалне самоуправе у извршавању обавеза на остваривању родне равноправности и оснивању механизма за родну равноправност.

-Потребно је да јединице локалне самоуправе својим општим актима или на други начин успоставе обавезу механизма за родну равноправност да најмање једном годишње достављају скупштини своје јединице локалне самоуправе извештаје о стању у области родне равноправности у јединици локалне самоуправе.

-Потребно је да јединице локалне самоуправе својим општим актима или на други начин обезбеде обавезу скупштина јединица локалне самоуправе да разматрају извештаје механизма за родну равноправност о стању у области родне равноправности.“

Мишљења смо да је у оквиру члана 69. Нацрта закона потребно прописати које министарство је надлежно за надзор у области социјалне заштите, пошто је то изостављено. У том смислу, а с обзиром на надлежности Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, прописане чланом 19. Закона о министарствима³ могуће је члан 69. став 1. Нацрта закона изменити, тако да гласи: „Надзор над применом овог закона у делу који се односи на области рада, запошљавања и социјалне заштите врши министарство надлежно за рад, запошљавање и социјалну заштиту, а инспекцијски надзор у тој области врши инспекција рада.“

На крају, у вези дела вашег захтева за давањем списка закона и подзаконских аката из надлежности овог органа ради њиховог усклађивања са Нацртом закона, истичемо да је институција Заштитника грађана установљена и њена надлежност прописана сопственим Законом о Заштитнику грађана ("Сл. гласник РС", бр. 79/2005 и 54/2007), а који не изискује предметна усклађивања.

С поштовањем,

ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА



мр Зоран Пашалић

³ „Сл. гласник РС“, број 128/20