

Prof. dr Marijana Pajvančić

Doc. dr Ljubica Đorđević

Fakultet za evropske pravno-političke studije, Novi Sad

**ANTIDISKRIMINACIONO ZAKONODAVSTVO
KAO NOVUM U PRAVNOM SISTEMU U
KONTEKSTU PRAVNE DRŽAVE
I VLADAVINE PRAVA
*Uloga poslanika u kreiranju sadržaja zakona***

Zakon o ravnopravnosti polova čiji će postupak usvajanja biti predmet analize u ovom prilogu pripada delu antidiskriminacionih zakona i predstavlja novinu u pravnom poretku Republike Srbije. Iako su u pravnom sistemu Srbije i pre usvajanja ovih zakona postojali zakoni koji su regulisali zabranu diskriminacije (npr. Zakon o zabrani diskriminacije osoba sa invaliditetom), ili su regulisali posebna prava i posebne mere čiji je smisao obezbeđivanje jednakih mogućnosti ostvarivanja ljudskih prava (npr. Zakon o zaštiti prava nacionalnih manjina), sve do usvajanja Zakona čiji se postupak donošenja analizira, pravo na ravnopravnost polova i zabrana diskriminacije po osnovu pola nisu bili na celovit i sveobuhvatan način regulisani posebnim zakonom.

Činjenica da se radi o novom zakonodavstvu, ne samo u Srbiji već i u svim zemljama regiona, koje pozitivira standarde ljudskih prava, konretizuje i operacionalizuje načelne ustavne garancije ravnopravnosti i predstavlja važan korak ka uspostavljanju demokratije i vladavine prava, činjenica da je u javnosti priprema ovih zakona izazvala veliko interesovanje i da je na predloge zakona podnet veliki broj amandmana povod su da se pažnja fokusira na postupak njihovog usvajanja, i uticaj poslanika na sadržaj zakonskih rešenja.

Ključne reči: Vladavina prava; Ravnopravnost; Zakonodavni postupak; Zakon o ravnopravnosti polova; Narodni poslanik.

1. UVOD

Antidiskriminacioni zakoni, među kojima je i Zakon o ravnopravnosti polova, novina su u pravnom sistemu, ne samo u Srbiji, već i u svim zemljama regiona. Do sada, izuzimajući zakone koji regulišu prava pripadnika nacionalnih manjina, u ovim pravnim sistemima nisu postojali posebni zakoni u kojima se pozitiviraju standardi ljudskih prava vezani za pravo na ravnopravnost i zabranu diskriminacije po bilo kom ličnom svojstvu. Ovi zakoni su važan korak ka uspostavljanju demokratije i vladavine prava. Možda je, stoga, priprema ovih zakona izazvala veliko interesovanje ne samo u stručnoj i najširoj javnosti, već i među parlamentarcima i parlamentarkama. O tome svedoči činjenica da je na predloge zakona podnet veliki broj amandmana, što govori da je i aktivnost parlamentaraca u procesu usvajanja ovih zakona bila zapažena. To je razlog što je u ovom prilogu pažnja fokusirana na postupak usvajanja zakona, i uticaj poslanika i poslanica na sadržaj zakonskih rešenja.

Kao primer koji ilustruje proces usvajanja zakona koji regulišu pravo na ravnopravnost uzet je Zakon o ravnopravnosti polova. Na osnovu analize materijala koji su pratili zakonodavni proces u Narodnoj skupštini (zapisnici sa sednica Narodne skupštine i radnih tela koja su razmatrala Zakon o ravnopravnosti polova, stenografske beleške, amandmani koji su podneti na Zakon, izveštaji Vlade i dr.), u referatu su obrađena neka od sledećih pitanja: aktivnosti na pripremi Zakona, akteri koji su bili angažovani u radu na pripremi Zakona, kampanje za usvajanje Zakona, aktivnost narodnih poslanika i narodnih poslanica u debati o Zakonu, amandmani podneti na Predlog zakona i njihova sadržina, podnosioci amandmana, odnos predlagača prema amandmanima podnetim na Zakon, i dr. Uvid u tok i sadržaj zakonodavnog procesa, od trenutka pripreme do usvajanja Zakona, posebno aktivnost narodnih poslanika i narodnih poslanica u kreiranju sadržaja zakonskih rešenja, omogućuje da se analizira demokratičnost procesa pripreme Zakona, kao i da se zakonodavni postupak po kome se odvijalo odlučivanje o Zakonu analizira u kontekstu poštovanja demokratskih standarda, ne samo sa stanovišta sadržaja Zakona koji reguliše pravo na ravnopravnost žena i muškaraca, kao nesumnjivo temeljnu vrednost države zasnovane na vladavini prava, već i da se istraži i analizira aktivnost narodnih poslanika i narodnih poslanica u postupku usvajanja Zakona i propitaju dometi i stvarne mogućnosti da parlamentarci i parlamentarke budu ne samo donosioci, već i kreatori zakonskih rešenja, što je takođe veoma važan pokazatelj demokratičnosti ustavnog poretka jer govori o poziciji Narodne skupštine kao zakonodavnog i neposredno biranog predstavništva građana i građanki.

2. OSVRT NA PROCES KOJI JE PRETHODIO DONOŠENJU ZAKONA O RAVNOPRAVNOSTI POLOVA

Rad na pripremi Zakona o ravnopravnosti polova započeo je davne 2005. godine. On se odvijao u stručnoj javnosti. Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova formirao je ekspertsku grupu koja je izradila nacrt zakona još 2005. godine. Ovaj nacrt Zakona upućen je u parlamentarnu proceduru 2006. godine. Nacrt zakona javno je publikovan.¹ Tokom 2006. godine vođena je široka javna debata o Nacrtu zakona, kao i kampanja u prilog njegovom usvajanju.² Tokom pripreme Predloga zakona, Nacrt zakona na kome je radila grupa eksperata menjan je u više navrata, a njihov sadržaj se najvećim delom odnosio na redukovanje eksplicitnih i imperativnih pravila, posebno u delu Zakona koji reguliše ravnopravnost žena i muškaraca u političkom životu i na kaznene odredbe i sankcije koje su uglavnom izostavljene iz predloga upućenog Narodnoj skupštini.

Predlog zakona je u nekoliko navrata povlačen (pa ponovo vraćan) iz parlamentarne procedure iako je označavan kao zakon od prioritetne važnosti. Obično je to bilo u okviru neke od izbornih kampanja, uz čvrsto obećanje da je to jedan od prioritetnih zakona na parlamentarnoj agendi, kao i da se veoma brzo nakon izbora očekuje njegovo usvajanje. Poslednji put, to je učinjeno maja 2008. godine, samo nekoliko dana pre održavanja izbora. Na regionalnoj konferenciji³ ponovljena su obećanja o prioritetu i značaju usvajanja Zakona o ravnopravnosti polova iz maja 2008. godine.

Zakon je naposljetku usvojen u Narodnoj skupštini krajem 2009. godine.⁴ Od prvih aktivnosti vezanih za izradu Nacrta zakona, pa do njegovog usvajanja u Narodnoj skupštini prošlo je više od četiri godine.

2.1. Amandmani podneti na Zakon o ravnopravnosti polova

Analiza aktivnosti koja se odvijala u Narodnoj skupštini u procesu usvajanja Zakona, kritike upućene predlagračima Zakona⁵ i amandmani go-

¹ Vid. publikaciju *Ka zakonu o ravnopravnosti polova*, Pokrajinski zavod za ravnopravnost polova, Novi Sad 2006.

² Vid. Zbornik *Javno zagovaranje donošenja Zakona o ravnopravnosti polova – U susret Zakonu o ravnopravnosti polova – evropska budućnost Srbije*, Centar modernih veština, Beograd 2006.

³ Regionalna konferencija čija je tematika bila vezana za zakonsko regulisanje rodne ravnopravnosti održana je decembra 2008. godine u Beogradu.

⁴ Zakon o ravnopravnosti polova, *Službeni glasnik R. Srbije*, br. 104/09.

⁵ Predlagači Zakona bili su Vlada, odnosno resorno ministarstvo – Ministarstvo rada i socijalne politike, u okviru koga deluje Uprava za ravnopravnost polova kao posebna organizaciona jedinica ovog ministarstva.

vore da su narodni poslanici doprineli da se u Narodnoj skupštini usvoji poboljšan tekst Zakona.

2.1.1. Podnosioci amandmana

Na Predlog zakona upućen je veliki broj amandmana (ukupno 109 amandmana). Najviše amandmana (dve trećine, ili ukupno 77) podneli su poslanici opozicije,⁶ ali su značajan broj amandmana (jednu trećinu, ili ukupno 32) podneli i poslanici koji čine parlamentarnu većinu.⁷ Amandmani su podneti na više od dve trećine članova.⁸

Uvid u dokumente koji svedoče o postupku usvajanja Zakona o ravnopravnosti polova govori o uticaju parlamentaraca i parlamentarki na sadržaj zakonskih rešenja.

Najveći broj *amandmana podnele su poslanice*. Činjenica da se na ovaj zakon dugo čekalo, kao i da je u društvu tekla organizovana javna debata o tome šta treba regulisati zakonom koji je novina u pravnom sistemu Srbije, a u kojoj su aktivno učestvovali i narodne poslanice, podstakla je parlamentarke da se angažuju u postupku usvajanja Zakona. Samo manji broj amandmana poneli su narodni poslanici.

Primetno je nastojanje narodnih poslanica da *pribave i podršku narodnih poslanika* iz svog poslaničkog kluba za amandman koji podnose. Indikativno je da su sve amandmane koji su potekli od parlamentarne većine⁹ podnele poslanice, dok su amandmane poslanika opozicije podneli zajedno dve poslanice i poslanik,¹⁰ ili su ih podnosili (pojedinačno ili zajedno) i poslanici i poslanice. U kontekstu ravnopravnosti polova koju ovaj zakon reguliše i na ovaj način, dakle, preko podnosilaca amandmana demonstriran je i odnos poslaničkih klubova prema principu ravnopravnosti žena i muškaraca.

Kada se amandmani posmatraju s obzirom na *poslanički klub kome pripadaju podnosioci amandmana*, može se zapaziti da su, u slučajevima kada je amandman podnelo više poslanika kao zajednički, to bili poslanici

⁶ Srpska radikalna stranka 41 amandman; Demokratska stranka Srbije 24 amandmana; Nova Srbija devet amandmana, Liberalno demokratska partija tri amandmana.

⁷ G 17+ je podnio 13 amandmana, koalicija Za evropsku Srbiju 13 amandmana, Savez vojvođanskih Mađara šest amandmana.

⁸ Amandmani su podneti na 38 od ukupno 55 članova, koliko je sadržao Predlog zakona o ravnopravnosti polova.

⁹ U momentu usvajanja Zakona, parlamentarnu većinu činili su poslanici sa liste Za evropsku Srbiju.

¹⁰ Upravo taj podatak govori da su poslanici parlamentarne opozicije vodili računa da se poštuje princip ravnomerne zastupljenosti žena i muškaraca (jedan muškarac i dve žene) i prilikom predlaganja amandmana na Zakon koji upravo reguliše ravnopravnost žena i muškaraca, a da to nisu činili poslanici vladajuće većine.

iz istog poslaničkog kluba. Izuzetak su amandmani koje su zajednički podnosile poslanice iz različitih poslaničkih klubova.¹¹ Primetno je da su različiti poslanički klubovi podnosili amandmane istovetne sadržine, i to, kako poslanici koji čine parlamentarnu većinu, tako i poslanici opozicije.¹²

2.1.2. Sadržaj amandmana koje su podneli narodni poslanici i poslanice

Uvid u materijale koji su pratili usvajanje Zakona o ravnopravnosti polova pokazuje da se sadržaj amandmana koji su podneti odnosio na sledeća pitanja:

1) *Obaveze poslodavaca koji zapošljavaju određeni broj radnika da podnose izveštaj o ostvarivanju ravnopravnosti polova*,¹³ u vezi sa kojom su se predlozi sadržani u amandmanima odnosili na smanjivanje broja zaposlenih sa 500 na 100, ili na 50. Obrazloženje koje je pratilo amandmane bilo je da u privredi Srbije samo mali broj poslodavaca zapošljava preko 500 radnika, a broj poslodavaca koji zapošljavaju do 50 ili 100 radnika je daleko veći. Rešenje sadržano u Predlogu zakona obavezivalo bi mali broj poslodavaca da podnose izveštaj o ostvarivanju ravnopravnosti polova, jer bi to bila obaveza samo poslodavaca koji zapošljavaju preko 500 radnika, pa ova mera ne bi postigla cilj, jer najveći broj poslodavaca ne bi podlegao ovoj obavezi.

2) *Učešće manje zastupljenog pola na rukovodećim mestima u organima javne vlasti i javnim službama*,¹⁴ u vezi sa kojim je u amandmanima kritikama izložena nespornost zakonodavca da jasno reguliše zakonsku obavezu da se obezbedi učešće manje zastupljenog pola na rukovodećim mestima u organima javne vlasti i javnim službama. Kritikovana je formulacija „nastoje da obezbede“, sadržana u Predlogu zakona. U amandmanima se predlaže da se norma formuliše kao imperativna („obavezni su“) zakonska obaveza, i da se odrede zakonske kvote (prema najvećem broju amandmana ne manje od 30 %, a prema jednom i kvota od 50 % predstavnika manje zastupljenog pola). Sadržaj amandmana govori da su zalaganja poslanika bila usmerena na jasno zakonsko regulisanje obaveze da se na rukovodećim mestima u institucijama javne vlasti obezbedi ravnomerna zastupljenost žena i muškaraca, da se kvote regulišu kao rodno neutralne

¹¹ Na primer, amandman na član 14, stav 1 zajedno su podnale narodne poslanice iz G17+ i koalicije Za evropsku Srbiju.

¹² To je, na primer, slučaj sa amandmanima podnetim na član 14, u kojima je prepoznatljiv zahtev da se umesto odredaba koje jasno govore da zakonodavac nastoji da izbegne definisanje jasnih obaveza u vezi sa ostvarivanjem ravnopravnosti polova („nastoje da“), zakonom jasno regulišu obaveze u vezi sa stvaranjem uslova koji obezbeđuju ravnopravno učešće žena i njihovu zastupljenost na rukovodećim mestima u radnom procesu.

¹³ Član 13 Predloga zakona na koji je podneto osam amandmana.

¹⁴ Član 14 Predloga zakona na koji je podneto osam amandmana.

(„manje zastupljeni pol“), kao i da se one ustanove kao posebne mere, s ciljem otklanjanja evidentne neravnopravnosti žena i muškaraca kada su u pitanju rukovodeće pozicije u organima javne vlasti i javnim službama.

3) *Obaveze sportskih društava* na polju ostvarivanja rodne ravnopravnosti,¹⁵ što je u sadržaju amandmana prepoznatljivo u predlozima da se zakonom izričito i konkretno regulišu obaveze sportskih društava na polju ostvarivanja rodne ravnopravnosti.

4) *Definisanje pojma diskriminacije i oblika u kojima se javlja diskriminacija*,¹⁶ što u Predloga zakona nije učinjeno, pa su podnosioci amandmana predlagali da se to učini u zakonu i da zakon bliže definiše značenje i sadržaj diskriminacije i posebno da reguliše oblike u kojima se javlja diskriminacija.

5) *Obaveze poslodavca vezane za stručno usavršavanje zaposlenih*,¹⁷ u vezi sa kojima se predlozi sadržani u amandmanima odnose na odredbe koje ilustrativno govore da je predlagač Zakona izbegao da izričito propiše obavezu poslodavca da obezbedi uslove da pravo na profesionalno usavršavanje i napredovanje i žene i muškarci mogu ostvariti pod jednakim uslovima, i da s tim ciljem preduzima posebne mere. Predlozi sadržani u amandmanima usmereni su na preciziranje i konkretizovanje obaveza poslodavca da obezbede jednake mogućnosti za ostvarivanje prava na profesionalno usavršavanje i napredovanje bez bilo kog oblika rodno zasnovane diskriminacije, uključujući i predlog da se u svim oblicima stručnog i profesionalnog usavršavanja obezbedi zastupljenost najmanje 30 % predstavnika manje zastupljenog pola.

6) *Ravnopravnost polova prilikom izbora i imenovanja članova upravnih i nadzornih odbora u javnim službama*,¹⁸ u vezi sa kojom se sadržaj amandmana odnosio na odredbe Predloga zakona koje nisu bile formulisane kao obavezujuća pravila već kao preporuke, uz predlog podnosilaca amandmana da se obaveze u vezi sa zastupljenošću žena precizno formulišu u Zakonu i da se kao posebna mera Zakonom reguliše kvota od najmanje 30 % predstavnika manje zastupljenog pola u upravnim i nadzornim odborima u javnim službama.

7) *Ostvarivanje ravnopravnosti polova u lokalnoj zajednici*,¹⁹ deo je Zakona na koji je podneto više amandmana čiji se sadržaj odnosi na operacionalizovanje i konkretno regulisanje obaveza u oblasti rodne ravnopravnosti koje imaju lokalne zajednice. Predloženo je da se Zakonom regulišu

¹⁵ Član 34 Predloga zakona a na koji je podneto osam amandmana.

¹⁶ Član 14 Predloga zakona na koji je podneto šest amandmana.

¹⁷ Član 19 Predloga zakona na koji je podneto šest amandmana.

¹⁸ Član 32 Predloga zakona na koji je podneto šest amandmana.

¹⁹ Član 39 Predloga zakona na koji je podneto šest amandmana.

lokalne institucije koje će raditi na pitanjima vezanim za ravnopravnost polova kao poseban oblik institucionalnog delovanja na lokalnom novou (posebno telo, odgovorni pojedinac), te da se Zakonom urede nadležnosti ovih institucija i njihovo mesto u strukturi organa koji se obrazuju na lokalnom nivou.

8) *Definisanje pojmova, među kojima i pojam „roda“ u Zakonu.*²⁰ Budući da zakonodavac to nije učinio, amandmani su podneti i na član koji definiše osnovne pojmove koji se koriste u Zakonu, a sadržaj amandmana odnosio se na definisanje pojmova „rod“ i „rodno zasnovana diskriminacija“, jer se radi o pojmovima od izuzetne važnosti za oblast koju Zakon reguliše.

9) *Zakonsko regulisanje kvote za manje zastupljeni pol*²¹ izostalo je u delu Zakona koji reguliše sastav delegacija koje Republiku Srbiju predstavljaju u međunarodnim odnosima. Stoga, narodni poslanici i poslanice podneli su više amandmana u kojima je iznet zahtev da se zakonom regulišu kvote od najmanje 30 % predstavnika manje zastupljenog pola kada se biraju delegacije koje predstavljaju Republiku Srbiju u međunarodnim odnosima.

Uvid u broj i sadržaj amandmana koje su podneli narodni poslanici i narodne poslanice upućuje na zaključak da predlagač Zakona nije bio spreman da eksplicitno, jasno i konkretno garantuje ravnopravnost žena i muškaraca, što je posebno vidljivo u načelnim normama u kojima se izbegava konkretizacija sadržaja prava, preciziranje obaveza i subjekata koji te obaveze imaju, kao i odsustvu sankcija za njihovo kršenje, posebno kada se radi o organima državne vlasti. Ovo zapažanje posebno se odnosi na oblast političkog života, u kojoj potpuno izostaje regulisanje posebnih mera kao instrumenta politike jednakih mogućnosti koja je Ustavom propisana dužnost države i njenih organa,²² kako bi se unapredila ravnopravnost žena i muškaraca i otklonila diskriminacija zasnovana na pripadnosti polu.

Amandmani koje su podnele narodne poslanice i narodni poslanici odnosili su se upravo na obaveze države da vodi politiku jednakih mogućnosti i donosi posebne mere kako bi i žene i muškarci imali jednake mogućnosti da ostvaruju svoja prava, uz zahtev da se ove mere jasno preciziraju u zakonu.

²⁰ Član 10 Predloga zakona na koji je podneto pet amandmana.

²¹ Član 38 Predloga zakona na koji je podneto šest amandmana.

²² Član 15 Ustava Republike Srbije.

2.1.3. Amandmani koje je podneo Odbor za ravnopravnost polova

Na Predlog zakona amandmane je uputio i Odbor Narodne skupštine za ravnopravnost polova. I ovaj podatak svedoči o aktivnosti narodnih poslanika i narodnih poslanica koji su članovi ovog odbora. Indikativno je da se veći broj amandmana koje je uputio Odbor za ravnopravnost polova odnosio na posebne mere (zakonom propisane kvote) koje treba da obezbede: da u organima javne vlasti u organizacionim jedinicama koje se obrazuju u ovim organima na rukovodećim mestima bude predstavljeno najmanje 30 % predstavnika manje zastupljenog pola;²³ da poslodavci obezbede da u svakom ciklusu osposobljavanja zaposlenih broj mesta bude proporcionalan učešću određenog pola u strukturi zaposlenih, odnosno da manje zastupljenom polu ponude najmanje 30 % mesta u svakom ciklusu obuke i stručnog usavršavanja;²⁴ da se obezbedi učešće predstavnika manje zastupljenog pola, od najmanje 30 %, u sastavu odbora za pregovore između sindikata i poslodavaca.²⁵ Pored toga, sadržaj amandmana pokazuje da je vidljivo nastojanje narodnih poslanika i narodnih poslanica da se preciznije definišu obaveze nadležnog ministarstva u vezi sa sprovođenjem Zakona, o čemu govori predlog iznet u amandmanu da nadležno ministarstvo najmanje jednom godišnje podnosi izveštaj o ostvarivanju Zakona o ravnopravnosti polova.²⁶ Amandmani koje je podneo Odbor za ravnopravnost polova odnosili su se i na povećanje iznosa minimalnih novčanih kazni propisanih Zakonom, sa 10.000 na 50.000 dinara.²⁷

Posebno je značajno što je insistiranjem na posebnim merama usmerezanim na ravnomernije predstavljanje žena kao i predlozima da se jasno odrede obaveze države vezane za primenu zakona, uključujući i sankcije u slučaju kršenja zakona, Odbor za ravnopravnost polova i praktično demonstrirao zalaganje za politiku jednakih mogućnosti na čije se vođenje država obavezala u Ustavu.

2.2. Reagovanje Zaštitnika građana na Predlog zakona

I Zaštitnik građana bio je učesnik u procesu donošenja Zakona o ravnopravnosti polova. U skladu sa svojim ovlašćenjima u zakonodavnom postupku, Zaštitnik građana je dostavio svoje mišljenje o Nacrtu zakona i podneo je zahtev da mu se dostavi kopija amandmana.

²³ Amandman na član 14 Predloga zakona.

²⁴ Amandman na član 19 Predloga zakona.

²⁵ Amandman na član 21 Predloga zakona.

²⁶ Amandman na član 52 Predloga zakona.

²⁷ Amandmani na članove 53 i 54 Predloga zakona.

2.3. Odnos Vlade prema amandmanima

Vlada je razmatrala amandmane i u izveštaju podnetom Narodnoj skupštini obavestila Narodnu skupštinu o amandmanima koje je usvojila odnosno amandmanima koji nisu usvojeni. Kao ovlašćeni predlagač Zakona, Vlada je usvojila samo 12 amandmana²⁸ i oni su postali sastavni deo Predloga zakona koji je Vlada uputila Narodnoj skupštini. Najveći broj amandmana (ukupno 97) Vlada nije prihvatila.

Amandmani koje je Vlada prihvatila odnosili su se na pitanja važna za rodnu ravnopravnost, što je doprinelo podizanju kvaliteta zakonskih rešenja. Uključivanjem ovih amandmana u Predlog zakona bliže je određen sadržaj i značenje osnovnih pojmova vezanih za razumevanje rodne ravnopravnosti (npr. rod,²⁹ diskriminacija³⁰) i izvršene su promene u Predlogu zakona u odredbama koje regulišu oblast rada³¹ i politički život,³² što

²⁸ Na Predloga zakona podneto je ukupno 109 amandmana.

²⁹ Prihvaćeni su amandmani kojima se pored diskriminacije zasnovane na polu u Zakon uvodi i rodni aspekt ravnopravnosti žena i muškaraca, uvažavajući tako socijalni kontekst u kome se manifestuje različit status žena i muškaraca u društvu. Uz „ravnopravnost polova“ dodaje se i „rodna ravnopravnost“. Ova amandmanska intervencija koja je uneta u Predlog zakona važan je aspekt ravnopravnosti žena i muškaraca, i u tom pogledu tekst Zakona je značajno unapređen. Izmena je izvršena u svim odredbama Zakona u kojima se eksplicitno pominje ravnopravnost polova pa je uz reč „pol“ dodato „i rod“. Predlog zakona tako je usklađen i sa međunarodnim standardima, posebno sa Konvencijom o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, koju je Srbija ratifikovala. (*Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 11/81). Amandman su podnele narodne poslanice iz poslaničke grupe G17+ koja pripada parlamentarnoj većini.

³⁰ U Predlogu zakona preciznije je definisana diskriminacija po osnovu pola, što je važno za oblast koju Zakon reguliše i tako je poboljšan tekst Zakona. U Predlog zakona uneta je odredba koja diskriminaciju po osnovu pola definiše kao „neopravdano pravljenje razlike ili nejednako postupanje, odnosno propuštanje (isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva) koje ima za cilj ili posledicu da licu ili grupi oteža, onemoguću ili negira priznanje, uživanje ili ostvarivanje ljudskih prava i sloboda u političkoj, ekonomskoj, društvenoj, kulturnoj, građanskoj, porodičnoj i drugoj oblasti“. Prihvatajući ovaj amandman, Vlada je pokazala spremnost da se u nacionalno zakonodavstvo integrišu međunarodni standardi koje postavlja Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena. Amandman je podnela narodna poslanica iz poslaničke grupe Lige socijaldemokrata Vojvodine koja pripada parlamentarnoj većini.

³¹ Vlada je prihvatila da se smanji broj zaposlenih (sa 500 na 50) koji obavezuje poslodavca da usvoji plan za postizanje ravnopravnosti polova i mere koje će poslodavac preduzimati kako bi u svim aktivnostima u procesu rada (radno vreme, odmori, posebna zaštita na radu, raspoređivanje na rukovodeće položaje i mesta u procesu rada, konkursi za popunjavanje radnih mesta, stručno usavršavanje, mogućnosti napredovanja na poslu i dr.) obezbedio ravnopravnost žena i muškaraca. Usvajanjem amandmana značajno je proširen broj poslodavaca koji imaju obavezu da usvoje ovakav plan jer najveći broj poslodavaca zapošljava do 50 radnika. Specifičnost ove amandmanske intervencije je to što je amandman iste sadržine potekao iz tri poslanička kluba (Demokratske stranke Srbije, Za evropsku Srbiju i Savez vojvođanskih Mađara), kako opozicije, tako i parlamentarne većine, što go-

su nesumnjivo dve oblasti posebno značajne za ostvarivanje ravnopravnosti žena i muškaraca. U tekst Predloga zakona integrisani su i međunarodni standardi rodne ravnopravnosti, posebno standardi utvrđeni Konvencijom o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena. Prihvaćeni su i amandmani tehničke prirode koji suštinski nisu relevantni za oblast koju Zakon reguliše.

3. DEBATA O PREDLOGU ZAKONA NA PLENARNOM ZASEĐANJU NARODNE SKUPŠTINE

Pokazatelj aktivnosti narodnih poslanika i narodnih poslanica u postupku usvajanja Zakona o ravnopravnosti polova svakako je i njihovo aktivno učešće u debati koja je vođena o predlogu Zakona na plenarnom zasjedanju Narodne skupštine. O tome svedoče podaci da je u načelnoj debati o Predlogu zakona učestvovalo 20 narodnih poslanika, od kojih 11 žena i devet muškaraca, a u debati koja je vođena u pojedinostima u raspravi je uzelo učešće ukupno 22 narodnih poslanika i narodnih poslanica, od kojih su 12 učesnika odnosno učesnica podnosioci amandmana, a deset onih koji su izneli svoje mišljenje povodom podnetih amandmana. U toku debate u

vori da partijska pripadnost nije bila presudan faktor za podnošenje amandmana, kao i da je pitanje položaja žena u procesu rada kao veoma važno za rodnu ravnopravnost okupilo i poziciju i opoziciju oko zakonskog rešenja koje suštinski doprinosi unapređenju ravnopravnosti polova u procesu rada.

³² Pozitivni pomak u sadržaju zakonskih rešenja je i prihvatanje amandmana u kome se predlaže preciznije regulisanje prava na udruživanje i političko organizovanje (pravo na učlanjenje u političku stranku, pravo na aktivno učešće u njenom radu i pravo na učešće u organima političke stranke bez diskriminacije po osnovu pola) i preciziranje obaveza političkih stranaka, sindikata i strukovnih udruženja (obaveza da svake četiri godine, u zakonom propisanom roku, usvoje i na svom sajtu objave plan delovanja i posebne mere za podsticanje ravnomerne zastupljenosti žena u organima ovih organizacija, a političke stranke i u slučaju predlaganja kandidata za poslanike i odbornike; obaveza političkih stranaka koje imaju poslanike ili odbornike da ove planove dostave i Odboru za ravnopravnost polova). Amandman je podnela narodna poslanica poslaničke grupe Za evropsku Srbiju, koja pripada parlamentarnoj većini.

Poboljšanje sadržaja zakonskih rešenja ogledalo se i u integrisanju međunarodnih standarda ravnopravnosti žena koji se odnose na ravnopravnu zastupljenost u sastavu organa za sprovođenje izbora i ravnopravno učešće u radu ovih organa. Amandman je potekao od narodne poslanice iz poslaničke grupe Za evropsku Srbiju, koja pripada parlamentarnoj većini.

Možda najznačajnije unapređenje sadržaja zakonskih rešenja je prihvatanje amandmana kojim se predlaže da se u organima jedinica lokalne samouprave organizuje stalno radno telo ili odredi zaposleni za rodnu ravnopravnost i jednake mogućnosti. To je veoma važno jer je to važan instrument za primenu Zakona koji obezbeđuje da se u sredini u kojoj građanke i građani najneposrednije zadovoljavaju svoje primarne potrebe i najveći deo svojih prava obrazuje institucionalni mehanizam koji radi na ostvarivanju posebnih mera i politike jednakih mogućnosti na lokalnom nivou. Amandman su podnale narodne poslanice iz poslaničke grupe Za evropsku Srbiju, koja pripada parlamentarnoj većini.

pojednostima bilo je ukupno samo tri replike koje svedoče o tome da među učesnicima u debati nije bilo većih sporova.

U debati o Predlogu zakona vođenoj na plenarnom zasjedanju Narodne skupštine učestvovao je i resorni ministar čije je ministarstvo radilo na pripremi Predloga zakona. U toku rasprave u pojednostima, ministar je kao ovlašćeni predlagač Zakona, u toku trajanja plenarne debate, prihvatio tri amandmana, što nije tipično za parlamentarnu praksu u Srbiji. Takav stav ministra prema predlozima koje su poslanici iznosili pokazuje da je ovlašćeni predlagač bio spreman ne samo da sasluša predloge narodnih poslanika i narodnih poslanica, već i da ih prihvati i integriše u tekst Zakona.

Podaci na koje je ukazano, a koji se odnose na tok zakonodavnog postupka koji se odvijao na plenarnoj sednici Narodne skupštine, kako u delu postupka u kome se razmatra predlog zakona u načelu, tako i delu sednice u kome se rasprava vodi u pojednostima, govore da je Predlog zakona o ravnopravnosti polova u toku debate u Narodnoj skupštini pretrpeo izmene koje su išle u pravcu poboljšanja sadržaja zakonskih rešenja. Promene u Predlogu zakona izvršene u toku plenarne debate odnose se posebno na operacionalizaciju sadržaja posebnih mera za unapređenje ravnopravnosti polova, preciziranje i eksplicitno propisivanje obaveza organa javne vlasti da obezbeđuju i unapređuju ravnopravnost polova, jasnije formulisane konkretne garancije za učešće žena u političkom životu posebno u procesima donošenja odluka, pooštavanje inače veoma malog broja sankcija za kršenje Zakona.

Uvid u proces odlučivanja koji se odvijao u Narodnoj skupštini u postupku usvajanja Zakona o ravnopravnosti polova koji je, kao jedan u grupi antidiskriminacionih zakona, novina u pravnom sistemu Srbije upućuje na jedan opšti zaključak. Pored Vlade kao ovlašćenog predlagača i Ministarstva rada i socijalne politike u kome je pripreman Predlog zakona, na formulisane i krajnje oblikovanje sadržaja zakonskih rešenja nesumnjiv uticaj imali su i narodni poslanici, posebno narodne poslanice, kao i radna tela Narodne skupštine, posebno Odbor za ravnopravnost polova. Zakon je pretrpeo značajne izmene u toku zakonodavnog postupka koji se odvijao u Narodnoj skupštini, što svedoči o tome da Narodna skupština može biti ne samo donosilac zakona već i njegov sadržinski kreator. U tome su nezamenljivu ulogu imali narodni poslanici i narodne poslanice.

Značajno je naglasiti da se i Zaštitnik građana kao nezavisna institucija, koja, između ostalog, ima zadatak da štiti ljudska i manjinska prava, uključio kao akter u zakonodavni postupak u kome se odlučivalo o Zakonu o ravnopravnosti polova.

LISTA REFERENCI

Bibliografske reference i pravni propisi

1. *Javno zagovaranje donošenja Zakona o ravnopravnosti polova – U su-
sret Zakonu o ravnopravnosti polova – evropska budućnost Srbije*, Cen-
tar modernih veština, Beograd 2006;
2. *Ka zakonu o ravnopravnosti polova*, Pokrajinski zavod za ravnopravnost
polova, Novi Sad 2006;
3. Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, *Službeni list
SFRJ – Međunarodni ugovori*, br. 11/81;
4. Ustav Republike Srbije;
5. Zakon o ravnopravnosti polova, *Službeni glasnik R. Srbije*, br. 104/09.

Full Professor Marijana Pajvančić, LL.D.

Assistant Professor Ljubica Đorđević, LL.D.

Faculty of European Legal and Political Studies Novi Sad

THE ANTI-DISCRIMINATION LEGISLATION AS A NOVELTY IN THE LEGAL ORDER IN THE CONTEXT OF RECHSSTAAT AND THE RULE OF LAW

The Role of the MPs in Creating the Law

Summary

This article deals with the procedure of adopting the Gender Equality Law that forms a part of the equality legislation, and that is a novelty in the Serbian legal order. Although even before this Law was adopted, there were laws that regulated prohibition of discrimination (such as the Law on Prohibition of Discrimination against Persons with Disabilities) or laws that regulated special rights and special measures with the aim to achieve equal opportunities in human rights (such as the Law on the Protection of Rights and Freedoms of National Minorities), until the Gender Equality Law was adopted, the right on the gender equality and the prohibition of discrimination on grounds of sex were not fully and comprehensively regulated in one legal act.

This article focuses on the procedure of adopting the Gender Equality Law and the impact the members of the Serbian Parliament had on the content of its legal norms. The reasons for such an analysis are threefold. The Gender Equality Law is a new piece of legislation, not only in Serbia

but also in the whole region. It prescribes the human rights standards, and concretizes general constitutional guarantees on equality and as such it is a significant step in establishing democracy and the rule of law. Furthermore, the preparation of this law has caused wide public debate, and in the adoption procedure numerous modifications were proposed.

Key words: *Rule of law; Equality; Legislative procedure; Gender Equality Act; Member of Parliament.*