

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

19.05.2009. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложение Нацрта закона о равноправности полова садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 100/ 2005) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложение Нацрта закона о равноправности полова који је Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) поднело на мишљење Министарство рада и социјалне политике, под бројем: 011-00-1/2008-01, од дана 11.05.2009. године, САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКАТА у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Савету за регулаторну реформу привредног система Министарство рада и социјалне политике доставило је на мишљење Нацрт закона о равноправности полова, са образложењем и прилогом „Анализа ефеката закона“.

У Образложењу и прилогу „Анализа ефеката прописа“ обрађивач прописа је одговорио на већину питања предвиђених чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005) и у том смислу је делимично испунио формалне услове прописане Пословником Владе.

Обрађивач прописа је детаљно изложио разлоге за доношење Закона, на основу идентификованих проблема које доношењем и имплементацијом овог закона треба решити. Наглашена је неопходност да се област равноправности полова регулише посебним законом у Републици Србији, пошто су тренутно уређена само нека од питања из области родне равноправности и то подзаконским актима. У Образложењу је поменута и потреба да се донесе посебан Закон о равноправности полова због процеса европских интеграција.

Обрађивач прописа је предочио податке до којих се дошло у току пројекта „Положај жена на тржишту рада у Србији“ из 2006. год., а који су релевантни за сагледавање размера проблема постојања неравноправности полова у Републици Србији. Из наведених података евидентно је да је женски пол мање заступљени пол у укупној запослености у РС, да је мањи број жена које су функционери, менаџери

и руководиоци у односу на број мушкараца, иако постоји већи број жена стручњака, као и да мушкирци у незанемарљивом проценту имају веће зараде од жена.

У делу Анализе ефеката прописа који се односи на стране на које ће Закон имати утицаја, обрађивач прописа је анализирао само директни утицај на положај жена у Републици Србији. Међутим, обрађивач прописа није узел у обзир могућност да мушкирци буду дискриминисани по основу биолошких карактеристика, односно чињеницу да постоје средине где су мушкирци мање заступљен пол.

Савет износи примедбу обрађивачу прописа да је могао детаљније да анализира појединачна решења предложена Нацртом закона о равноправности полова и њихове ефекте, нарочито она предложена решења која су нова у односу на постојећи ниво правне заштите слабије заступљеног пола. Скрепимо пажњу на значај анализе кључних предложених решења, јер једино пажљиво уређена област равноправности полова може бити основ за обезбеђење високог нивоа заштите грађана Републике Србије у контексту равноправности полова, што је један од основних циљева које доношењем Закона треба постићи.

Обрађивач прописа је, такође, могао детаљније да анализира актуелно стање када су у питању ефекти и последице постојања неравноправности полова, нарочито оне које се односе на отказивање уговора о раду, односно престанак радног и другог уговорног односа по основу рада или проглашења вишке запослених по основу полне дискриминације, узнемирања или сексуалног узнемирања. Обрађивач прописа је могао да анализира стање по областима онако како је Нацрт закона структуриран: област запошљавања, социјалне и здравствене заштите, породични односи, област образовања, културе и спорта, политички и јавни живот.

Обрађивач прописа је могао да наведе податке о броју отказа уговора о раду, броју спорова пред судовима који се воде по горе наведеним основама, дужини дотичних спорова и исходима спорова. Пошто би позитивни ефекти Закона о равноправности полова могли да се мере смањењем броја судских спорова који се воде због полне дискриминације, скраћењем дужине судских спорова и уштедама финансијских средстава свих заинтересованих страна које регулише Закон по овом основу, анализа актуелних података и *status quo* опције у области равноправности полова од изузетног су значаја. Једино на такав начин могу да се сагледају позитивни ефекти имплементације Закона о равноправности полова.

Такође, из одговора на питање да ли су заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о Закону, Савет не може да сагледа резултате спроведене јавне расправе. Ово из разлога што обрађивач прописа није навео које су конкретне примедбе током јавне расправе изнесене, као и из ког разлога је прихватио или није прихватио изнете сугестије.

Савет је, поред Анализе ефеката прописа, детаљно разматрао и текст Нацрта закона о равноправности полова, те скреће пажњу обрађивачу прописа да размотри

и анализира следеће сугестије и напомене Савета, како не би било негативних ефеката приликом тумачења и имплементације Закона:

1) Члан 17. Нацрта закона предвиђа право запослених да, без обзира на пол, остварују право на једнаку зараду за исти рад или рад исте вредности код послодавца у складу са законом којим се уређује рад.

Приликом образлагања овог члана, обрађивач прописа наглашава да се наведено право гарантује запосленима код истог послодавца. Како не би долазило до различитих тумачења, Савет позива обрађивача прописа да у **самом тексту члана 17. Нацрта закона** прецизира да се право на једнаку зараду гарантује запосленима код конкретног послодавца.

2) Члан 23. Нацрта закона предвиђа забрану дискриминације по основу пола приликом остваривања и уживања права из области социјалне заштите, без обзира на субјекте који организују и спроводе ову заштиту, као и да се за побољшање материјалног положаја самохраних и незапослених родитеља издвајања из буџетских средстава утврђују на нивоу Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, у складу са законом.

Ова одредба имплицира да ће из буџетских средстава РС бити издвојен одређен износ средстава за остварење горе наведеног циља, иако је обрађивач прописа у Образложењу навео да за спровођење овог закона није потребно обезбедити финансијска средства из буџета Републике Србије. Савет поставља питање обрађивачу прописа да ли је анализирао висину новчаних средстава која се тренутно издвајају за ове потребе, као и да ли је вршена процена износа за који ће се актуелни ниво новчаних средстава повећати, односно смањити након почетка примене овог закона.

3) Члан 25. Нацрта закона предвиђа обавезу установа социјалне и здравствене заштите и других установа које се баве заштитом жена и деце да организацију рада и распоред радног времена прилагоде потребама корисника.

Савет поставља питање могућности имплементације оваквог предложеног решења, с обзиром да није предвиђено ко ће вршити надзор над применом ове одредбе Закона, као ни које су санкције предвиђене за установе социјалне и здравствене заштите и друге установе које се баве заштитом жена и деце а не испоштују предвиђену законску обавезу.

4) Члан 42. Нацрта закона регулише удружења. Ни из самог текста овог члана Нацрта закона, ни из Образложења, није јасно да ли обрађивач прописа настоји да регулише сва удружења, или само удружења чији су циљеви везани за унапређење равноправности полова. Савет позива обрађивача прописа да интервенише на сам текст овог члана у циљу прецизирања о којим удружењима јер реч.

Поред тога, ст. 1. истог члана Нацрта закона почиње речима: „ова удружења“, при чему није јасно која удружења обрађивач прописа настоји да регулише.

5) Члан 43. ст 4. Нацрта закона предвиђа да су субјекти, као што су синдикат или удружење чија је активност везана за равноправност полова, овлашћени да после ступања у поступак, односно после покретања поступка пред надлежним судом, у средствима јавног информисања или на други погодан начин, обавесте друга оштећена лица, синдикате и удружења о покренутој парници и позову их да се, као умешачи или као супарничари, придрже тужиоцу.

Савет поставља питање оправданости давања оваквог овлашћења наведеним субјектима и позива обрађивача прописа да преиспита предложено решење. Ако је обрађивач прописа вршио анализу ефеката ове одредбе, требало је и да образложи вршену анализу, пошто су на основу овако формулисаног решења, могући негативни ефекти приликом имплементације Закона, нарочито ако лице против кога се води поступак није вршило дискриминацију, а што се не може знати док се поступак пред надлежним судом не оконча.

Ако је ово решење преузето из упоредног права или представља спровођење неке европске директиве, онда је требало образложити из ког је правног система ово решење преузето и које су алтернативе разматране, односно о којој је директиви реч.

6) Члан 47. Нацрта закона уређује хитност поступка у парницама за остваривање грађанскоправне заштите због дискриминације по основу пола. Обрађивач прописа је предвидео да се прво рочиште мора одржати у року од 15 дана од дана пријема тужбе и да је рок за одговор на тужбу 8 дана. Одлуку о предлогу за издавање привремене мере суд је дужан да донесе у року од три дана од дана пријема предлога. Рок за приговор против одлуке о привременој мери износи 48 сати од пријема одлуке. Одлука о приговору доноси се у року од наредних 48 сати. Рок за жалбу против коначне одлуке у парници за остваривање грађанскоправне заштите је 8 дана, а другостепени суд дужан је да одлучи по жалби у року од три месеца од дана њеног подношења, у складу са законом којим се уређује парнични поступак.

Савет позива обрађивача прописа да преиспита оправданост предложеног рокова, имајући у виду да се пред судовима воде бројни поступци који су, такође, по својој природи хитни (хитност је прописана законима) а за које нису предвиђени овако кратки рокови. Постоји опасност да се поступање у тим другим споровима успори због давања приоритета овим споровима. Из ових разлога је требало анализирати ове могуће ефекте предложеног решења и предочити резултате анализе.

7) Члан 51. Нацрта закона предвиђа да је суд дужан да све правоснажне одлуке донете у парницама за остваривање грађанскоправне заштите због дискриминације по основу пола достави и министарству надлежном за послове равноправности полова, а да је надлежно министарство дужно да води евиденцију о истим.

Из самог текста овог члана Нацрта закона није јасно да ли су судови обавезни да све правоснажне одлуке достављају надлежном министарству периодично и на који период или су у обавези да то чине после доношења сваке правоснажне одлуке. Савет сугерише да се на крају става 1. овог члана додају речи: „одмах по правноснажности“. Сматрамо да је неопходно да Закон

прописује обавезу судова да без одлагања достављају правноснажне пресуде Министарству, јер у противном Министарство неће моћи да води ажуруну евиденцију а на шта га члан 51. Нацрта закона обавезује.

8) Члан 58. Нацрта закона предвиђа да ће се одредбе чланова 41. ст. 1. и члана 52. Нацрта закона примењивати након истека рока од годину дана од дана ступања на снагу овог закона.

Савет поставља питање из ког разлога обрађивач прописа оставља рок од годину дана да се почне са применом одредбе да информације путем средстава јавног информисања не смеју да садрже нити подстичу дискриминацију засновану на полу, нарочито ако се има у виду да се ова одредба односи и на све видове реклама и пропагандног материјала?

Поред тога, није јасно из ког разлога се, до истека наведеног рока, неће вршити надзор над применом Закона о равноправности полова, односно из ког разлога обрађивач прописа одлаже надзор над применом Закона на период од године дана од дана ступања на снагу овог закона?

Савет позива обрађивача прописа да изврши анализу предвиђених казнених решења, односно да у сарадњи са министарством надлежним за послове правде размотри да ли се овако прописаним износима новчаних казни може постићи сврха кажњавања или, пак, превенција у смислу коначног смањења броја случајева дискриминације по основу пола. Ово је од великог значаја, јер непоштовање неких одредби Закона о равноправности полова може имати огромне дугорочне негативне ефекте по друштво (нпр. непоштовање члана 13. ст. 1., члана 18. ст. 2., члана 30. ст. 1. тач. 1-8., члана 41. или члана 42. Нацрта закона).

Савет за регулаторну реформу констатује да образложение Нацрта закона о равноправности полова, који је Савету за регулаторну реформу поднело на мишљење Министарство рада и социјалне политике, САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКАТА у складу са чл. 39. и 40. ст. 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005). Савет још једном позива обрађивача прописа да преиспита горе наведене сугестије, и да, ако је у могућности, интервенише у складу са истим.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић