

PRAVNI OKVIR RAVNOPRAVNOSTI POLOVA

Prof. dr Marijana Pajvančič

PRAVNI OKVIR RAVNOPRAVNOSTI POLOVA

Ravnopravnost žena i muškaraca je opšte ljudsko pravo i vrednost koju danas priznaju i uvažavaju sve države u svetu. Učinjen je prvi i najvažniji korak na putu građenja društva u kome će žene i muškarci biti ravnopravni, a pol neće biti povod, razlog ili osnov neravnopravnosti, već samo biološka odlika različitosti ljudskih bića.

Od načela koje su spremni svi da prihvate, do njegove praktične primene u svakodnevnicu u kojoj će svaka žena i muškarac biti ravnopravni u pravima je put sa puno prepreka. Ako svako od nas na tom putu napravi samo nekoliko koraka, bićemo bliži ostvarenju prava na ravnopravnost žena i muškaraca kao opšteljudskog prava i univerzalne vrednosti.

Autorka priloga obuhvaćenih ovom knjigom želi da javnosti predstavi svoj angažman na putu ostvarivanja ravnopravnosti žena i muškaraca u Srbiji na kraju XX i početku XXI veka.

Hvala svima koji su kritički analizirali ideje i predloge, ali i podržavali, ohrabivali i uveravali da angažman na ovom području, ma koliko mukotrpan, vodi ka rezultatima. Posebnu zahvalnost dugujem recenzentkinji prof. dr Neveni Petrušić na sugestijama iznetim u recenziji kao i Zavodu za ravnopravnost polova koji je knjigu uvrstio u svoj izdavački program.

U Novom Sadu, 20. III 2008. godine

Autorka

SADRŽAJ:

UVOD

Evropska perspektiva Srbije iz ženskog ugla (izbori 2000, (2003) 2007)

I deo PRAVNI OKVIR RAVNOPRAVNOSTI POLOVA

1. Međunarodni izvori (CEDAW)

2. Diskriminacija – pojam i pravni aspekti
Biračko pravo žena

3. Ustav i garantovanje ravnopravnosti polova

Ravnopravnost polova – predlozi za novi Ustav Srbije
Ustav i ravnopravnost polova
Ustav Srbije i ravnopravnost polova – osvrt na nova ustavna rešenja

4. Zakon kao instrument ostvarivanja ravnopravnosti polova

Pravo žena na učešće u javnoj vlasti
Zakon o ravnopravnosti polova – argumenti u prilog zakonu

II deo INSTITUCIJE I POLITIČKE STRANKE – OKVIR DELOVANJA

1. Mogućnost delovanja na ostvarivanju ravnopravnosti polova u institucijama – institucionalni mehanizmi

Formiranje institucionalnih mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova u Srbiji
Institucionalni mehanizmi ravnopravnosti polova – mogućnosti na lokalnom nivou

2. Političke stranke – akteri ostvarivanja ravnopravnosti polova

Unapređenje ravnopravnosti polova u političkim partijama istočnoevropskih zemalja

Žene u političkim strankama

III deo JAVNI NASTUPI, AKCIJE...

Ravnopravnost polova kao evropska vrednost (obeležavanje 5. oktobra 2000)
Zašto je važno učešće žena na izborima (poziv za izlazak na parlamentarne izbore 2007)
Zašto žene ne izlaze na izbore već odlučivanje prepuštaju drugima? (poziv na izbore 2007)
Jednake mogućnosti učešća u političkom životu (parlamentarni izbori 2007)
Politika jednakih mogućnosti (povodom 8. marta 2007)

UVOD

EVROPSKA PERSPEKTIVA SRBIJE IZ ŽENSKOG UGLA (izbori 2000, (2003), 2007)

Posle šest godina aktivnosti na izgradnji normativnih okvira koji će stvoriti osnovne uslove za ravnopravnost polova u sferi javne vlasti, zatim adekvatnije reprezentovanje žena u predstavničkim telima i institucionalne mogućnosti njihovog delovanja u organima vlasti, prikazaćemo rezultate.¹ Dva osnovna indikatora biće pokazatelji uspešnosti preduzetih aktivnosti: reprezentovanje žena u predstavničkim telima i institucionalni mehanizmi koji omogućuju delovanje na ostvarivanju ravnopravnosti polova u institucijama vlasti.

Pored osvrt na prošlost, težište će biti na aktivnostima koje su, posmatrano iz ženske perspektive, obeležile nedavno održane izbore.² Zabeležićemo i uspehe i neuspehe. Uspehe da se ne zaboravi odakle se pošlo. Neuspehe da bi se mogli projektovati pravci delovanja u budućnosti.

Kako je započelo?

Povezivanje i koordinirana aktivnost – izlazak žena na izbore 2000. godine. Inicijativa je pokrenuta na konferenciji *Ženska politička perspektiva*.³ Definisani su ciljevi delovanja žena u političkom trenutku toga vremena: povezivanje i koordinacija delovanja žena u političkim strankama, sindikatima, medijima i nevladinim organizacijama; formiranje ženske političke mreže sa ciljem da poveže političarke i izbori se za veće učešće žena u politici; kampanja za izlazak žena na izbore u septembru 2000. godine.

Rezultati: Političarke, sindikalke, novinarke, žene angažovane u NVO aktivno su se uključile u kampanju za izlazak žena na izbore. Svako je imao svoj zadatak. Radilo se efikasno i koordinirano. Rezultat je bio vidljiv. Žene su izašle na izbore o čemu uverljivo svedoči visok odaziv birača (74,4%) nezabeležen ni u jednom drugom izbornom ciklusu.⁴

DRUGI KORAK – KAKO DO VIŠE ŽENA U SKUPŠTINAMA?

Aktivnost nakon izbora se odvijala u pravcu povećanja učešća žena u institucijama. Neposredni cilj bio je povećanje učešća žena u skupštinama. Dugoročni cilj je bio stvaranje pretpostavki za aktivno sudelovanje žena u kreiranju politike i donošenju društvenih odluka. Pokrenut je proces društvenih promena. Žene su pokazale spremnost da, ravnopravno sa

muškarcima, budu nosioci promena. Iskazale su jasno stav da žele da neposredno odlučuju o javnim poslovima, da aktivno učestvuju u pripremi zakona i vladinih mera, da prate njihovu primenu i preuzmu svoj deo odgovornosti za pravac društvenih promena.

Da bi se postigli ovi ciljevi bilo je potrebno ustanoviti posebne mere koje će doprineti povećanju broja žena u skupštinama.

Pravni okvir u kome se odvijala aktivnost za povećanje zastupljenosti žena na mestima odlučivanja bio je restriktivan. O tome ilustrativno govore dva podatka: prvo, Ustav SRJ i Ustav Srbije nisu priznavali mogućnost preduzimanja posebnih mera za otklanjanje nejednakosti među polovima; drugo, izborna zakonodavstvo nije sadržalo nikakve posebne mere reprezentovanja manje zastupljenog pola u skupštinama.

Postojale su, međutim, druge tačke na koje se akcija mogla osloniti. Jedna se odnosila na iskustva pre 1990. godine. U sazivu skupštine Srbije iz 1986. godine bilo je 23,5% žena. Izrazit pad zastupljenosti žena beleži se na prvim višestranačkim izborima⁵ i iznosi samo 1,6%. U Skupštini Autonomne Pokrajine Vojvodine je pre 1990. bilo najviše žena u poređenju sa svim drugim skupštinama.⁶ U sazivu Skupštine APV iz 1986. bilo je 28,6% žena, a u sazivu iz 1982. čak 29,8%. Druga tačka oslonca bili su standardi međunarodnih dokumenata o ravnopravnosti polova i reprezentovanju manje zastupljenog pola u organima javne vlasti.

Aktivnosti u pravcu ustanovljavanja posebnih mera u izbornom zakonodavstvu su diktirale prilike u kojima se delovalo. Delovalo se kontinuirano od 2000. do 2004. kada su kvote ustanovljene zakonom, najpre za izbor odbornika u lokalne skupštine (2002), a potom i za izbor poslanika u Skupštinu Srbije (2004) i poslanika u Skupštinu AP Vojvodine (2004).

Pripreme za uvođenje kvota, definisanje kvota i sporazum o poštovanju kvota

Prvi koraci na uvođenju kvota preduzeti su krajem 2000. godine pre vanrednih izbora za Narodnu skupštinu Srbije. U tom trenutku zakon nije poznavao kvote za manje zastupljeni pol na kandidatskim listama, pa se delovanje u pravcu prihvatanja kvota odvijalo u tri pravca.

Prvi je priprema *zakonskih rešenja* o posebnim merama. Kvote na listama po prvi put je ponudio model zakona o izborima⁷ pripremljen u Centru za slobodne izbore i demokratiju (CESID) tokom 2000.⁸ Predlog je pozitivno ocenjen u departmanu za izbore Venecijanske komisije. Rešenje koje je ponuđeno osigurava izbor najmanje 30% žena u skupštinama. Interesantno je da kasnije zakonske promene nisu oslonjene na ovaj model, već su prihvaćena rešenja koja omogućuju faktičko izbegavanje kvote prilikom distribucije mandata koji su pripali listi. Iskustva izbora održanih nakon ustanovljavanja kvota u zakonu to potvrđuju.

Drugi je *delovanje žena u političkim strankama*. Izborni zakon nije obavezivao stranke da na listi istaknu određeni broj kandidatkinja. Žene iz političkih stranaka su pripremile politički dogovor sa liderima DOS-a i zatražile da ga prihvate i potpišu. Istaknuta su tri zahteva: najmanje 30% žena na kandidatskoj listi DOS-a⁹; dodela najmanje 30% mandata koje osvoji lista

⁵ Prvi višestranački izbori održani su 1990. godine.

⁶ Primera radi, u periodu 1986-1990. iza Vojvodine bile su Bosna i Hercegovina sa 24,1%, Slovenija sa 24%, Srbija sa 23,5%, Kosovo sa 19%, Makedonija sa 17%, i Crna Gora sa 11,2%. Izvor: Statistički godišnjak.

⁷ Rešenja za kvote na listama uključuju: ustanovljavanje kvota za manje zastupljeni pol na listama (50%, a ne manje od 30% predstavnika manje zastupljenog pola); liste koje ne ispunjavaju kvotu imaju formalni nedostatak i ne mogu biti proglašene; rezervisano mesto za manje zastupljeni pol; kriterijum distribucije mandata dodeljenih listama je mesto kandidata na listi, a mandati se dodeljuju po redosledu po kome su kandidati navedeni na listi; popuna upražnjenog mandata kandidatom istoga pola kao i kandidat čiji je mandat prestao.

⁸ Članica ekspertske grupe za izradu modela izbornog zakona bila je i autorka ovog priloga.

⁹ DOS (Demokratska opozicija Srbije) je naziv za koaliciju 18 političkih stranaka koja je 2000. godine osvojila

¹ Videti šire publikaciju: *Pet godina posle*, Pokrajinski zavod za ravnopravnost polova, Novi Sad, 2006.

² Izbori za Narodnu skupštinu Republike Srbije su održani 21. I 2007. godine.

³ Konferencija je održana na Paliću u periodu od 3. do 6. februara 2000. godine. Sazivanje su inicirale, kako je u pozivu navedeno, S. Lokar, G. Čomić, D. Petrović, B. Grupković i A. Vladislavljević, u ime Stability Pact GTF.

⁴ Izlaznost na izbore za Narodnu skupštinu: 1990. (71,5%); 1992. (69,7%); 1993. (61,6%); 1997. (57,4%); 2000. (57,7%).

DOS-a kandidatima manje zastupljenog pola; spremnost lidera da prihvate dogovor i javno preuzmu obavezu da ga poštuju. Od 18 lidera DOS-a dogovor je potpisalo 12.

Treći je *edukativni rad* u političkim strankama, među građanima i u široj javnosti na podizanju svesti o potrebi zakonskog utvrđivanja kvota na kandidatskim listama.

Zastupljenost žena u Narodnoj skupštini Srbije je povećana. U sazivu iz 1997. godine bilo je 6,4% žena, a nakon izbora u decembra 2000. godine, udeo žena je porastao na 10,8%.

Izmene zakona o izborima i uvođenje kvota na listama

Ključno pitanje u daljoj aktivnosti bila je promena izbornog zakonodavstva i definisanje posebnih mera koje će osigurati ravnomerno reprezentovanje žena u skupštinama.

Kvota na listama za manje zastupljeni pol prvi je ustanovio *Zakon o lokalnim izborima*¹⁰ 2002. godine. Zakon ustanovljava nekoliko pravila. Na kandidatskoj listi su rezervisana mesta za manje zastupljeni pol. To je svako četvrto mesto.¹¹ Na listi mora biti najmanje 30% kandidatkinja.¹² Kandidatska lista koja ne ispunjava ove uslove ima formalni nedostatak i vraća se podnosiocu da ih otkloni.¹³ Ako se nedostatak ne otkloni izborna komisija odbija da proglaši listu.¹⁴ Distribucija prve trećine mandata koji pripadnu listi odvija se prema redosledu kandidata na listi.¹⁵ Preostale 2/3 mandata dodeljuju se kandidatima sa liste koje predloži podnosilac liste, a ako to ne učini u zakonskom roku, tada prema redosledu kandidata na listi.¹⁶ Kada mandat poslanika prestane ranije,¹⁷ mandat se dodeljuje prvom sledećem kandidatu sa liste.¹⁸

Potom su kvote za manje zastupljeni pol utvrđene *Zakonom o izboru narodnih poslanika*.¹⁹ Zakon je promenjen nakon izbora 2003. godine, pa se nisu mogli zabeležiti efekti njegove primene. Novelama koje su prethodile raspisivanju izbora 2007. godine, pravilo o kvotama je izostavljeno iz zakona. Odredbe o kvotama egzistirale su samo u međuisbornom periodu kada nisu mogle biti efektuirane. To govori o odsustvu spremnosti da se uvedu mere koje pružaju jednake izgleda za žene i muškarce da osvoje mandat.

U AP Vojvodini posebne mere za manje zastupljeni pol utvrđene su *Odlukom o izboru poslanika u Skupštinu AP Vojvodine*,²⁰ neposredno pre održavanja izbora. Pravila su identična onima iz Zakona o lokalnim izborima. Izborni sistem u AP Vojvodini je, međutim, mešovit. Polovina poslanika bira se po proporcionalnom, a polovina po većinskom sistemu.²¹ Kvote se primenjuju pri izboru poslanika koji se biraju po proporcionalnom sistemu. Iako komparativno pravo poznaje posebne mere i u većinskim izbornim sistemima²², one nisu primenjene na izbor poslanika koji se biraju po većinskom sistemu. Efekat takvog rešenja jeste da kvota od 30%

izbornu pobjedu nad režimom Slobodana Miloševića.

¹⁰ Zakon je usvojen 2002. godine. Službeni glasnik Republike Srbije br. 33/2002, 42/2002 i 100/2003. Kvote su ustanovljene samo za kandidatske liste, ne i za mesta u parlamentu.

¹¹ Član 20 stav 3 Zakona o lokalnim izborima.

¹² Član 20 stav 3 Zakona o lokalnim izborima.

¹³ Član 20 stav 4 Zakona o lokalnim izborima.

¹⁴ Član 20 stav 5 Zakona o lokalnim izborima.

¹⁵ Član 42 stav 4 Zakona o lokalnim izborima.

¹⁶ Član 42 stav 4 Zakona o lokalnim izborima.

¹⁷ Član 45 Zakona o lokalnim izborima.

¹⁸ Član 47 stav 1 Zakona o lokalnim izborima.

¹⁹ Član 40 a Zakona o izboru narodnih poslanika, Službeni glasnik Republike Srbije br. 18/2004. godine.

²⁰ Službeni list AP Vojvodine, br. 12/2004.

²¹ Član 6 Odluke o izboru poslanika Skupštine AP Vojvodine.

²² Pomenimo, na primer, posebne izborne jedinice u kojima se nadmeću samo kandidatkinje.

koja se primenjuje na izbor samo polovine poslanika, faktički deluje kao kvota od 15% ako se uzme u obzir ukupan broj poslanika. I ovaj primer govori o odsustvu spremnosti da se stvore jednake mogućnosti reprezentovanja žena i muškaraca.

Efekti primene kvota

Uprkos nepotpunim zakonskim pravilima, efekat primene kvota je zabeležen i na lokalnim i na pokrajinskim izborima. Npr. na *lokalnim izborima*²³ u svim opštinama u Vojvodini zabeležena je veća zastupljenost žena u skupštinama. U odnosu na 2000. godinu kada je zastupljenost žena u skupštinama opština porasla sa 7,77%,²⁴ na 23,29%.²⁵ Iako kvota od 30% žena u skupštinama nije dostignuta u svim opštinama, u većini opština²⁶ u Vojvodini cilj je ostvaren. Primetno je da primena pravila o kvotama nije ujednačena.²⁷ To govori o nedostacima zakonskih rešenja koja dopuštaju razlike u primeni.²⁸ Primena kvota na *izborima za poslanike Skupštine AP Vojvodine*²⁹ povećala je učešće žena u Skupštini AP Vojvodine sa 6,67% na 19,17% koliko žena ima u tekucem sazivu. Kvota od najmanje 30% poslanika manje zastupljenog pola nije dostignuta, ali je pomak u pravcu adekvatnijeg reprezentovanja žena nesumnjivo započeo.

U čemu se nije uspeo?

Zakonska rešenja o kvotama su nepotpuna. Ostavljaju prostor da se odstupi od standarda od najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola u skupštinama.

U čemu se ogledaju nekonzistentnosti? Na listi je svako četvrto mesto rezervisano za manje zastupljeni pol, što je kvota od 25%, a ne 30%. Pravilo da na listi mora biti istaknuto najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola, omogućuje da se ova obaveza ispuni i tako što će kandidatkinje biti pozicionirane na dnu liste. Pravila za distribuciju mandata koje osvoji lista (1/3 po redosledu, a 2/3 na predlog podnosioca liste uz obavezu da poštuje mesto rezervisano za manje zastupljeni pol) omogućuje da se faktički ne poštuje pravilo o prvom rezervisanom mestu na listi.³⁰ Odredbe o prestanku mandata

²³ Lokalni izbori održani su 2004. godine.

²⁴ U pet od ukupno 45 opština u Vojvodini nije bilo ni jedne žene odbornice (Bač, Novi Bečej, Odžaci, Temerin, Čoka). Videti publikaciju *Činjenice 2000*, UG Vojvodanka – regionalna ženska inicijativa, Novi Sad, 2000.

²⁵ Izvor: *Informacija o zastupljenosti žena i muškaraca u predstavničkim telima i organima javne uprave u AP Vojvodini nakon lokalnih i pokrajinskih izbora 2004. godine*, Pokrajinski sekretarijat za rad zapošljavanje i ravnopravnost polova.

²⁶ Cilj je postignut u 26 od ukupno 45 opština na području AP Vojvodine.

²⁷ O tome sledeći podaci: u 6 opština učešće žena u skupštinama opština je između 30 i 40%; u 26 opština učešće žena među odbornicima je između 20 i 30%, dok je u 12 opština učešće žena ispod 12%. Izvor: *Informacija o zastupljenosti žena i muškaraca u predstavničkim telima i organima javne uprave u AP Vojvodini nakon lokalnih i pokrajinskih izbora 2004. godine*, Pokrajinski sekretarijat za rad zapošljavanje i ravnopravnost polova.

²⁸ Najveće procentualno učešće žena je u skupštini opštine Kikinda (41,03%), a najmanje u Žitištu (9,68%).

²⁹ Izbori su održani 2004. godine.

³⁰ Iznosimo primer: Ako lista osvoji 10 mandata prva tri dodeljuju se po redosledu na listi. Kako je svako četvrto mesto na listi rezervisano za manje zastupljeni pol, moguće je da tri mandata koja se dodeljuju po redosledu sa liste pripadnu muškarcima. Preostalih 6 mandata biće dodeljeni kandidatima prema predlogu podnosioca liste. Podnosilac liste mora poštovati pravilo da svaki četvrti mandat pripada manje zastupljenom polu. To znači da će jedan od 7 mandata pripasti kandidatu manje zastupljenog pola. Tako je moguće da od ukupno 10 mandata koje je lista osvojila samo jedan pripadne kandidatu manje zastupljenog pola, što je samo 10% mandata.

i popunjavanje upražnjenog mesta mogu potpuno eliminisati pravilo o kvotama za manje zastupljeni pol.³¹ Zakon, dakle, ustanovljava kvote samo za kandidatsku listu, ali kvota nema za mesta u parlamentu.

Neuspehom se može smatrati odsustvo posebnih mera za izbor polovine poslanika Skupštine AP Vojvodine koji se biraju po većinskom sistemu. Najveći neuspeh je što zakon još uvek nema kvote za izbor Narodne skupštine Srbije.

Pravnu regulativu o kvotama treba upotpuniti kako bi se izbegle zamke i negativni učinci sadašnjih rešenja.

IZGRADNJA INSTITUCIJA – DELOVANJE U INSTITUCIJAMA

Premeštanje težišta aktivnosti u institucije zahtevalo je da se unutar njih obezbede mogućnosti delovanja u pravcu postizanja ravnopravnosti polova. Aktivnosti na ovom planu započele su 2001. godine. Inicijalni predlozi³² izneti su na Konferenciji *Perspektive žena u novom političkom kontekstu*.³³ Učesnice konferencije, (parlamentarke, sindikalke, članice nevladinih organizacija, ekspertkinje) jednoglasno su zaključile da je, u promenjenim okolnostima, neophodna promena oblika i metoda političkog delovanja. Središte aktivnosti na ostvarivanju ravnopravnosti polova je pomereno u institucije. Uslov za delovanje unutar institucija je i uspostavljanje mehanizama (tela i procedura) koji će osigurati učešće u odlučivanju. Pretpostavka za to je formiranje tela za ravnopravnost polova u institucijama (skupština, vlada, lokalne zajednice). U tom trenutku normativni okvir nije pružao garancije za ostvarivanje prava na ravnopravno učešće žena i muškaraca u obavljanju javnih poslova.³⁴

Polazeći od međunarodnih dokumenata³⁵ i potrebe za formiranjem ovih institucija na konferenciji je istaknut zahtev za uspostavljanje mehanizama za rodnu jednakost u skupštinama i izvršnoj vlasti kao i za uvođenje instrumenata za praćenje primene i zaštitu ženskih ljudskih prava.

Institucionalno delovanje u predstavničkim telima – izbor optimalnog rešenja

Primarna aktivnost je usmerena na oblike institucionalnog delovanja u skupštinama. Razmatrane su različite mogućnosti (stalna ili povremena radna tela skupštine, grupe parlamentarke i drugo), njihove prednosti i nedostaci. Preovladao je stav u prilog formiranju stalnog radnog tela u skupštinama. Prednosti ovog rešenja ogledale su se u sledećem:

³¹ Mandat poslanika prestaje, između ostalog ostavkom. Ukoliko ostavku podnese žena, na njeno mesto neće stupiti žena, već kandidat koji je prvi po redosledu na kandidatskoj listi. Pretpostavimo da u primeru koji smo izneli jedina žena kojoj je pripao mandat podnese ostavku, a da je prvi na kandidatskoj listi kome će biti dodeljen upražnjeni mandat muškarac, moguće je da svih 10 mandata koje je osvojila lista pripadnu muškarcima.

³² Inicijalni materijal koji sadrži ove predloge i njihovo obrazloženje pripremila je prof. dr Marijana Pajvančić.

³³ Konferencija je održana 22. VI 2001. uz podršku Misije OEBS, a u organizaciji Star Network.

³⁴ U momentu održavanja Konferencije jedini mehanizmi za postizanje ravnopravnosti polova postojali su pri Saveznoj vladi (Jugoslovenska komisija za saradnju sa UNICEF-om i za unapređenje položaja žena) i u AP Vojvodini (članica Izvršnog veća AP Vojvodine zadužena za pitanja žena). Status Jugoslovenske komisije za saradnju sa UNICEF-om i za unapređenje položaja žena, naročito njeno mesto u saveznoj administraciji je nejasno. Uredba o obrazovanju saveznih ministarstava i drugih saveznih organa i organizacija i službi savezne vlade (Službeni list SRJ br. 41/2001) ne pominje ovu komisiju, kao ni Poslovnik o radu savezne vlade (Službeni list SRJ br. 41/2001).

³⁵ Plan međuparlamentarne unije za otklanjanje neravnoteže između učešća muškaraca i žena u političkom životu (Ženeva - Pariz 1994) koji uključuje i uspostavljanje institucionalnih mehanizama za ravnopravnost polova.

Prvo, jak sastav stalnog radnog tela koga čine poslanici i poslanice izabrani na neposrednim izborima. Neposredan izbor zadovoljava važan standard za status mehanizama za ravnopravnost polova, koji nalaže da predstavnici u ovim telima budu postavljeni kroz demokratski proces kako bi se smatrali legitimnim predstavnicima svojih grupa.

Drugo, skupština je centralno mesto gde se donose najznačajnije odluke. Radna tela skupštine imaju (normativno i institucionalno), važnu poziciju u odlučivanju, pri podnošenju predloga i inicijativa. Stalno radno telo za ravnopravnost polova osigurava povoljniju poziciju u odlučivanju od pozicije koju imaju poslanici/poslanice kao pojedinci.

Treće, javnost rada skupštine i njenih radnih tela koja omogućava da problematika ravnopravnosti polova bude prisutna u široj javnosti.

Formiranje skupštinskih tela za ravnopravnost polova

Naredni korak bile su promene legislative. Izmenama poslovnika formirana su stalna radna tela za ravnopravnost polova u Narodnoj skupštini, Skupštini AP Vojvodine i skupštinama lokalnih zajednica.³⁶

Odbor za ravnopravnost polova formiran je kao stalno radno telo Narodne skupštine.³⁷ Odbor razmatra predloge zakona i drugih propisa sa aspekta ravnopravnosti polova i prati vođenje politike, izvršavanje zakona i drugih propisa koji se odnose na ravnopravnost polova.

*Odbor za ravnopravnost polova*³⁸ obrazovan je u Skupštini AP Vojvodine kao stalno radno telo koje razmatra predloge, odluke i opšte akte sa aspekta ravnopravnosti polova i prati vođenje politike, izvršavanje odluka i propisa vezanih za ravnopravnost polova.

Od 2002. godine započinje *formiranje lokalnih mehanizama za ravnopravnost polova*.³⁹ Do 2005. godine formirani su u više od 20 opština u Srbiji⁴⁰ kao i u više od 20 opština u AP Vojvodini⁴¹ u kojoj u procesu formiranja lokalnih mehanizama aktivno učestvuje i Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova.⁴²

³⁶ Formiranje lokalnih mehanizama za ravnopravnost polova je podržala misija OEBS-a uz čiju pomoć i učešće su formirani prvi oblici institucionalizovanog delovanja na ostvarivanju ravnopravnosti polova u lokalnim zajednicama. Ministarstvo za državnu upravu i lokalnu samoupravu je sa svoje strane podržalo ovu aktivnost.

³⁷ Odbor je formiran 2003. godine. Član 68 Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije, Službeni glasnik Republike Srbije br. 57/2003.

³⁸ Odbor je formiran 2002. godine. Članovi 20 i 69 Poslovnika Skupštine AP Vojvodine, Službeni list AP Vojvodine br. 23/2002.

³⁹ Program formiranja lokalnih mehanizama za ravnopravnost polova koji je inicirala i podržala Misija OEBS-a za SCG, obuhvatio je 30 opština u Srbiji (Kruševac, Niš okrug, Prokuplje, Kikinda, Velika Plana, Zrenjanin okrug, Požarevac, Zaječar, Valjevo, Užice, Knjaževac, Bor, Kragujevac, Sremska Mitrovica, Novi Sad, Zrenjanin grad, Beograd, Topola, Arandelovac, Čačak, Sombor, Subotica, Niš grad, Kučevo, Novi Bečej, Aleksinac, Pirot, Jagodina, Loznica). Izvor: *Rodna ravnopravnost*, OSCE, Beograd, 2005, str. 22.

⁴⁰ Boljevac, Negotin, Kladovo, Majdanpek, Senta, Žitište, Kovačica, Nova Crnja, Vrbas, Sečanj, Irig, Sjenica, Prijepolje, Lebane, Medveđa, Tutin, Bujanovac, Preševo, Priboj, niška opština Medijana, Novi Beograd. Izvor: *Rodna ravnopravnost*, OSCE, Beograd, 2005, str. 22.

⁴¹ *Uspostavljanje institucionalnih mehanizama za postizanje rodne ravnopravnosti i politike jednakih mogućnosti u opštinama u AP Vojvodini*, Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, 2005. godine.

⁴² Aktivnost se ostvaruje u saradnji sa Misijom OEBS-a sa kojom je 2003. godine potpisan Sporazum o saradnji.

Institucionalni mehanizmi ravnopravnosti polova pri izvršnoj vlasti

Ostvarivanje ravnopravnosti polova pretpostavlja i neposredno učešće u kreiranju odluka i politike. Otuda potreba da se ustanove institucionalni mehanizmi ne samo u skupština, već i pri izvršnoj vlasti. Prednosti ovog oblika institucionalnog delovanja su: mogućnost podnošenja predloga i pokretanja inicijativa; uključivanje u pripremu zakona; neposredan uticaj na izradu zakona; blagovremeno reagovanje na predloge zakona koje pripremaju ministarstva; praćenje primene zakona; pomoć stručnih službi; mogućnost angažovanja *ad hoc* eksperata/ekspertkinja; saradnja sa NVO; međuresorska saradnja koja je u pitanjima ravnopravnosti polova izuzetno značajna; budžetska sredstva kojima izvršna vlast raspolaže i drugo.

Paralelno sa ustanovljavanjem radnih tela u skupštinama tekao je i proces formiranja institucionalnih mehanizama za ravnopravnost polova u organima izvršne vlasti.

Savet za ravnopravnost polova formiran je Odlukom Vlade Republike Srbije kao radno telo Vlade i utvrđen je njegov sastav (predstavnicima određenog broja ministarstava i eksperti).⁴³ Nadležnosti Saveta su: predlaganje mera i međuresorske saradnje u oblasti ravnopravnosti polova; razmatranje usklađenosti zakona sa međunarodnim konvencijama o pravima žena i inicijative za otklanjanje nesklada; praćenje primene zakona i međunarodnih dokumenata protiv diskriminacije po polu i predlaganje mera za njihovo sprovođenje; praćenje stanja u oblasti ravnopravnosti polova, predlaganje i preduzimanje mera i ocenjivanje efekata mera za postizanje ravnopravnosti polova; davanje inicijativa za program rodno osetljive statistike; praćenje zastupljenosti žena na izbornim i imenovanim položajima; praćenje i analiziranje kriterijuma selekcije pri izboru i imenovanju na javne funkcije; iniciranje otklanjanja prepreka u izborima i imenovanjima pripadnika manje zastupljenog pola; edukacija zaposlenih u državnim organima u cilju promovisanja ravnopravnosti polova; iniciranje programa i predlaganje mera za osposobljavanje žena za učešće u političkom životu i druga pitanja od interesa za ravnopravnost polova.

Sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova obrazovan je u AP Vojvodini početkom 2002. godine kao organ uprave. Odluka o pokrajinskoj upravi definiše nadležnosti ovog tela⁴⁴ koje obuhvataju: poslove iz nadležnosti državne uprave koji se odnose na oblast ravnopravnosti polova i ostvarivanje zakona i propisa u ovoj oblasti; praćenje primene ratifikovanih međunarodnih konvencija; davanje uputstava i mišljenja o primeni propisa i izveštavanje o primeni propisa u oblasti ravnopravnosti polova; pripremu odluka o ravnopravnosti polova; saradnju sa ženama iz sindikata, NVO, udruženja i medija; učešće u formiranju radnih tela za jednakost polova u opštinama; predlaganje formiranja fondova za kreditiranje ženskog preduzetništva; pripremanje analiza; saradnju sa institucijama Republike i Pokrajine, kao i međunarodnim organizacijama koje se bave ravnopravnošću polova i dr.

Savet za ravnopravnost polova je savetodavno telo za ravnopravnost polova u AP Vojvodini.⁴⁵ Članovi Saveta su predstavnici/ce organa pokrajinske uprave i eksperti/kinja. Savet učestvuje u kreiranju, promovisanju i nadgledanju programa, akcija i politika koje unapređuju položaj žena; lobira za projekte vezane za ravnopravnost polova; prati primenu propisa i predlaže mere za unapređenje ravnopravnosti polova; podstiče aktivnosti u oblasti ravnopravnosti polova u javnom, društvenom i privrednom životu; pruža stručnu pomoć Izvršnom veću AP Vojvodine, organima uprave i NVO u kreiranju programa na integrisanju rodne perspektive u zakonodavstvo, javnu politiku i društveni život; prikuplja

⁴³ Odluka je doneta u februaru 2003. godine. Izvor: *Rodna ravnopravnost*, Beograd, OEBS, 2005. godine, str. 19.

⁴⁴ Član 33 Odluke o pokrajinskoj upravi, Službeni list AP Vojvodine br. 3/2002. godine.

⁴⁵ Savet je formiran 2003. godine.

i obrađuje rodno senzibilne statističke podatke; stvara uslove za povezivanje institucija i javnih službi, vladinih i nevladinih organizacija i pojedinaca koji deluju u oblasti rodne ravnopravnosti i dr.

U AP Vojvodini postoji i *Zavod za ravnopravnost polova*⁴⁶ kome su povereni stručno-analički poslovi; priprema i realizacija edukativnih programa; saradnja sa mehanizmima za ravnopravnost polova i odgovarajućim međunarodnim telima; izdavaštvo i dr.

Novi institucionalni mehanizmi - zamenik ombudsmana za ravnopravnost polova

Jedan od mehanizama zaštite ljudskih prava, posebno ravnopravnosti polova je i zamenik ombudsmana čija se nadležnost fokusira na ravnopravnost polova.

Polazeći od komparativnih iskustava, u AP Vojvodini je doneta Odluka o *pokrajinskom ombudsmanu*,⁴⁷ koja predviđa izbor jednog od zamenika/ce⁴⁸ ombudsmana zaduženog za ravnopravnost polova koji ima sledeće nadležnosti: prati primenu međunarodnih standarda o ravnopravnosti polova i propisa o zabrani diskriminacije; prikuplja informacije o primeni propisa o zabrani diskriminacije; prati ostvarivanje ravnopravnosti polova; daje savete nadležnim organima u vezi sa propisima o ravnopravnosti polova; sastavlja godišnji izveštaj i detaljno obrađuje slučajeve kršenja ravnopravnosti polova; obaveštava nadležne organe i javnost o kršenju ravnopravnosti polova; prima i ispituje predstavke o diskriminaciji; izdaje saopštenja o slučajevima kršenja zabrane diskriminacije; posreduje u mirnom rešavanju sporova; inicira postupke kod nadležnih organa u slučaju diskriminacije; organizuje kampanje i savetovanja i podstiče obrazovanje za poštovanje ravnopravnosti polova; predlaže mere za otklanjanje diskriminacije; saraduje i razmenjuje iskustva sa ombudsmanima.

Narodna skupština Srbije usvojila je Zakon o *zaštitniku građana*.⁴⁹ Zakon ne utvrđuje eksplicitno oblasti u kojima deluju zamenici ombudsmana. Zaštitnik građana i zamenici, ni posle više od godinu dana od stupanja na snagu zakona nisu izabrani. Ostaje da se vidi da li će u primeni Zakona jednom od zamenika biti poverena oblast ravnopravnosti polova.

Rezultati formiranja institucionalnih mehanizama za ravnopravnost polova

Organizovana i koordinirana aktivnost rezultirala je promenama unutrašnje organizacije skupština. Formirana su stalna radna tela za ravnopravnost polova. Političarke su dobile okvir za institucionalno delovanje što se odrazilo na normativnu delatnost skupština.⁵⁰ Povećan je broj opština u kojima deluju institucionalni mehanizmi za ravnopravnost polova. To je važno, jer se najveći broj prava realizuje u lokalnoj zajednici. Stvorene su pretpostavke za institucionalno delovanje na ostvarivanju ravnopravnosti polova i u izvršnoj vlasti. To značajno povećava mogućnost uticaja na kreiranje odluka i politike sa jedne strane i omogućava

⁴⁶ Zavod je formiran 2004. godine. Službeni list AP Vojvodine br. 14/2004.

⁴⁷ Službeni list AP Vojvodine br. 23/2002. Autorka ovog teksta bila je članica ekspertskog tima koji je tokom 2002. godine radio na pripremi Odluke o pokrajinskom ombudsmanu.

⁴⁸ Za prvog zamenika za ravnopravnost polova izabrana je Danica Todorović.

⁴⁹ Zakon je usvojen 2005. godine. Službeni glasnik Republike Srbije br. 79/2005.

⁵⁰ Npr. Narodna skupština usvojila je izmene kaznenog zakonodavstva (sankcionisanje nasilja u porodici kao krivičnog dela); novo radno zakonodavstvo koje predviđa više posebnih mera za postizanje ravnopravnosti u oblasti rada i sankcioniše seksualno uznemiravanje na poslu; novo porodično zakonodavstvo koje uređuje ravnopravnost u porodici i braku i sankcioniše nasilje u porodici i drugo, a u AP Vojvodini je usvojena Odluka o ravnopravnosti polova i Deklaracija o ravnopravnosti polova (Službeni list AP Vojvodine, br. 14/2004.)

neposredan i svakodnevni uvid u realizaciju odluka i politike, sa druge strane.⁵¹ Ne manje važan rezultat je i uvođenje ombudsmena, posebno eksplicitno garantovanje posebnog zamenika za ravnopravnost polova. Ova institucija upotpunjuje sistem zaštite ravnopravnosti polova i predstavlja važan institucionalni mehanizam za sistematsko praćenje primene propisa donetih u ovoj oblasti.

Prepreke i nedostaci

Uprkos postignutim rezultatima, treba biti kritičan. Pomenimo i čime nismo zadovoljni i na čemu se aktivnosti nastavljaju.

Kao posebnu meru trebalo bi predvideti najmanje jedno potpredsedničko mesto za manje zastupljeni pol u skupštinama, kao i u izvršnim organima vlasti na svim nivoima. Poslovníkom bi se formalizovao i institucionalno opredelio status i uloga potpredsednica. Zakonom bi trebalo urediti lokalne mehanizme ravnopravnosti polova kao oblik institucionalnog delovanja na ostvarivanju ravnopravnosti polova u lokalnoj zajednici. To bi obezbedilo stabilnost ovim institucijama, a njihova pozicija ne bi neposredno zavisila od svakog tekućeg skupštinskog saziva koji, u današnjim uslovima, veoma lako može izmeniti ili ukinuti odluku kojom su ova tela obrazovana. Na potrebu da se ovo pitanje uredi zakonom, upozoravaju praktična iskustva u nekim opštinama.

ZAKONSKE REGULATIVE, STRATEGIJE I POLITIKE - ČETVRTI KORAK

Paralelno sa izgrađivanjem institucija tekao je rad na pripremi zakonskih regulativa, strategija i politika. Aktivnost se odvijala u okviru mehanizama za ravnopravnost polova u skupštinama i vladi uz saradnju sa NVO. Platforma i osnovni pravci aktivnosti definisani su na konferenciji *Ženska evropska perspektiva - Palić šest godina kasnije*⁵² koja je takođe okupila žene iz različitih političkih stranaka, sindikata, medija, nevladinih organizacija kao i ekspertkinje. U kontekstu evropskih vrednosti kojima žene Srbije teže (mirno rešavanje problema, modernizacija, evropeizacija, održivi razvoj utemeljen u razumevanju lokalnog konteksta, društvo socijalne pravde i vladavine prava, poštovanje ljudskih/ženskih i manjinskih prava, demokratizacija, decentralizacija, odvojenost crkve od države) definisani su prioriteti i utvrđene strategije delovanja.

Dogovor je imao za rezultat usvajanje seta novih rodno senzitivnih ustavnih pravila, izradu Zakona o ravnopravnosti polova i izradu Nacionalnog plana aktivnosti za poboljšanje položaja žena.

Rodno senzitivn Ustav

U nedavno usvojenom Ustavu Srbije, svoje mesto je našao i set rodno senzitivnih ustavnih odredbi. Odredbe su deo predloga Ustava pripremljenog od strane grupe eksperata⁵³ koje je okupio Predsednik Republike. Uz predlog Ustava koji je sačinila Vlada i pred-

log Ustava Predsednika Republike poslužio je kao osnov za izradu novog Ustava Srbije. Rodno senzitivne odredbe novog Ustava Srbije se posebno odnose na nediskriminatornu terminologiju, definisanje ustavnog koncepta zajednice koja počiva na vladavini prava i socijalnoj pravdi,⁵⁴ laički karakter države,⁵⁵ garantovanje ravnopravnosti žena i muškaraca i obaveza države da vodi politiku jednakih mogućnosti,⁵⁶ prihvatanje međunarodnih standarda ljudskih prava i garantovanje zaštite ljudskih prava uključujući i zaštitu pred međunarodnim telima,⁵⁷ zabranu smanjivanja dostignutog nivoa ljudskih prava,⁵⁸ zabranu direktne i indirektno diskriminacije kao i mogućnost preduzimanja posebnih mera u cilju otklanjanja diskriminacije,⁵⁹ zabranu trgovine ljudima i prinudnog rada i eksplicitna ustavna norma prema kojoj se seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica u nepovoljnom položaju smatra prinudnim radom,⁶⁰ slobodu odlučivanja o rađanju,⁶¹ set roditeljskih prava koja počivaju na ravnopravnosti roditelja, posebna zaštita reproduktivnih prava, pravo na ravnopravnu zastupljenosti polova u Narodnoj skupštini Srbije,⁶² pravo azila i zbog progona zasnovanog na pripadnosti polu⁶³ i drugo.

Uvid u komparativnu ustavnost, posebno zemalja tranzicije, pokazuje da upravo usvojen Ustav Srbije može poslužiti kao dobar primer i putokaz.

Zakon o ravnopravnosti polova

Pripremljen je Zakon o ravnopravnosti polova,⁶⁴ prema nekim ocenama jedan od najpotpunijih u regiji. Vođena je široka debata o nacrtu zakona i kampanja za njegovo usvajanje.⁶⁵ Zakon je upućen u skupštinsku proceduru ali, iako je proteklo već više od godinu dana, još uvek nije usvojen. U ovom trenutku Srbija je jedna od retkih zemalja koja nije usvojila opšti antidiskriminacioni zakon niti poseban zakon koji bi se odnosio na oblast ravnopravnosti polova. Otuda je više puta u toku izborne kampanje jasno ponovljen zahtev za hitno usvajanje ovog zakona.

Nacionalni plan aktivnosti za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne ravnopravnosti

Na inicijativu i pod okriljem Saveta za ravnopravnost polova Vlade Srbije, uz angažman velikog broja nevladinih organizacija, eksperata i ekspertkinja,⁶⁶ ali i vladinih službenika pripremljen je Nacionalni plan aktivnosti za poboljšanje položaja žena i unapređivanje rodne

⁵⁴ Član 1 Ustava Republike Srbije.

⁵⁵ Član 11 Ustava Republike Srbije.

⁵⁶ Član 15 Ustava Republike Srbije.

⁵⁷ Član 16 Ustava Republike Srbije.

⁵⁸ Član 20 Ustava Republike Srbije.

⁵⁹ Član 21 Ustava Republike Srbije.

⁶⁰ Član 26 Ustava Republike Srbije.

⁶¹ Član 63 Ustava Republike Srbije, uz napomenu da se pravo definiše kao pravo "svakog", a ne kao pravo žene.

⁶² Član 100 Ustava Republike Srbije.

⁶³ Član 57 Ustava Republike Srbije.

⁶⁴ Zakon je 2005. godine pripremila ekspertska grupa na čijem je čelu bila autorka ovog priloga. Šire *Zakon o ravnopravnosti polova*, Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, Novi Sad, 2006. godine.

⁶⁵ Videti publikaciju: *U susret Zakonu o ravnopravnosti polova – evropska budućnost Srbije (javno zagovaranje Zakona o ravnopravnosti polova)*, Freedom house, Beograd, 2006.

⁶⁶ Autorka ovog priloga bila je, pored dr Marine Blagojević i dr Nevene Petrušić, članica tima za pisanje finalnog dokumenta.

ravnopravnosti. Pored Strategije za smanjenje siromaštva i dokumenta koji operacionalizuje milenijumske ciljeve, Nacionalni plan aktivnosti je strateški dokument Vlade, koji utvrđuje celovitu i usklađenu politiku države u cilju eliminisanja diskriminacije žena, poboljšanja njihovog položaja i integrisanja rodne perspektive u sve oblasti delovanja institucija sistema, kao preduslov demokratizacije društva i njegovog održivog razvoja. Dokument definiše politiku jednakih mogućnosti, utvrđuje ciljeve, mere i plan aktivnosti za period 2007-2010. U dokumentu su identifikovani osnovni problemi u ostvarivanju, zaštiti i unapređivanju prava žena, utvrđeni su prioriteti delovanja u oblastima koje su prepoznate kao najvažnije i obuhvaćene u dokumentu,⁶⁷ određeni su nosioci aktivnosti, kao i vremenski okvir za njihovu realizaciju.

Nacionalni plan je krajem 2006. godine podnet Vladi Republike Srbije na usvajanje. Usvajanje ovog dokumenta trebalo bi da bude prekretnica u javnoj politici prema ženama, jer je to osnovni instrument za mobilizaciju svih socijalnih resursa u cilju postizanja rodne ravnopravnosti.

GLAS ZA EVROPSKU PERSPEKTIVU SRBIJE - PARLAMENTARNI IZBORI 2007. GODINE

Nedavno održani parlamentarni izbori⁶⁸ u Srbiji zanimljivi su upravo kada su posmatrani iz ženskog ugla. U čemu se ogleda njihova specifičnost? Koji faktori su na to uticali? Izdvojila bih nekoliko indikatora kao pokazatelje specifičnosti proteklih izbora.

Političke stranke su prepoznale žensko biračko telo

Po prvi put nakon prvih višestranačkih izbora⁶⁹ učesnici u izbornoj utakmici – političke stranke, koalicije i grupe građana koje su istakle kandidatske liste obratili su se ženskom biračkom telu. Želja da se pridobiju glasovi apstinenata na izborima među kojima je najveći broj žena, prinudila je učesnike u izbornoj utakmici da u izbornoj ponudi koju upućuju svom biračkom telu izdvoje i set jasno prepoznatljivih poruka⁷⁰ upućenih određenoj grupaciji žena, koju svaki od izbornih takmaca prepoznaju kao svoje biračko telo.

Fokusranje na žensko biračko telo bilo je vidljivo od početka izborne kampanje. Predlagači kandidatskih lista «takmičili» su se ističući svoju kandidatkinju za premijerku.⁷¹ Po prvi put je u najširoj javnosti izneta mogućnost da žena bude na čelu Vlade. Treba ipak pomenuti da je neposredno pre raspisivanja izbora u Srbiji tokom više od mesec dana (jul i avgust) tekla aktivnost za izbor članica – ministarki ženske vlade⁷² koja je mogla uticati na ovakav početak kampanje.

⁶⁷ To su: žene u politici, ekonomska pozicija žena, obrazovanje, zaštita zdravlja, nasilje u porodici i mediji.

⁶⁸ Izbori su održani 21. januara 2007. godine.

⁶⁹ Prvi višestranački izbori održani su 1990. godine.

⁷⁰ Npr. «Žena, a ne sluškinja», «Žena je zakon», «Tražimo ukidanje PDV-a za proizvode namenjene deci», «Previše je u politici bilo nas muškaraca. Treba stvari menjati, treba da žene ravnopravno odlučuju», «Obezbedićemo plaćanje zdravstvenih pregleda za rizične kategorije žena iz budžeta», itd.

⁷¹ Videti dnevni list Blic (19. novembar) koji na udarnim stranicama (2 i 3) navodi kandidatkinje za mesto premijera: Ružicu Đinđić (DS), Sandu Rašković Ivić (DSS), Ivanu Dulić Marković (G17+), Dubravku Filipovsku (NS), Sanju Čeković (SPO), Lidiju Vukićević (SRS).

⁷² Projekt „Biram žensku vladu“ pokrenuo je Evropski pokret u Srbiji, uz podršku misije OSCE u Beogradu i dnevnog lista Blic, uz uverenje da žene u Srbiji mogu da izmene sliku društva u kome živimo. Za svako ministarsko mesto nominovano je po osam kandidatkinja, a za potpredsedničko i predsedničko mesto po četiri kandidatkinje. Čitaoci dnevnog lista Blic su glasajući SMS porukama izabrali članice Ženske vlade, glasovima preko 30 000 čitalaca. Danas Ženska vlada deluje kao NVO sa ciljem da promoviše ekspertski potencijal žena u Srbiji.

Posebne kampanje političkih stranaka okrenute ženama vodile su neke stranke, posebno žene u političkim strankama, članice foruma žena i kandidatkinje nominovane na listama. Posebne kampanje za žene posebno su karakteristične za dve političke grupacije: koaliciju Liberalno-demokratske partije, Građanskog saveza Srbije, Socijaldemokratske unije, Lige Socijaldemokrata Vojvodine i Demokratsku stranku. Tako su npr. forumi žena koalicije koju su činili Liberalno-demokratska partija, Građanski savez Srbije, Socijaldemokratska unija, Liga Socijaldemokrata Vojvodine vodili posebnu žensku kampanju kroz konkretne akcije, a održana je i posebna ženska konvencija na kojoj su, uz učeske lidera koalicije, predstavljene kandidatkinje na koalicionoj listi. S druge strane, predsednik Demokratske stranke uputio je pismo svakoj ženi među biračima, izlažući izbornu platformu ove stranke okrenutu ženama i pozivajući ih da izađu na izbore.

Kampanju za izlazak žena na izbore vodile su i *nevladine organizacije, civilni sektor i ženski pokret* u celini. Rukovođeni evropskom perspektivom i shvatajući da je glas žena na izborima odlučujući za demokratski pravac razvoja Srbije, akteri u civilnom sektoru pokrenuli su kampanju za izlazak žena na izbore. Veoma brzo, sa minimalnim materijalnim sredstvima, uz korišćenje ženskog kadrovskog potencijala i izvesnu medijsku podršku⁷³ pokrenuto je više akcija. Pominjemo samo neke.

Žene okupljene oko programa *Žene to mogu* (trenerice i učesnice u programima) pokrenule su više aktivnosti među kojima je kampanja obilaska svih polaznica programa *Žene to mogu*⁷⁴ sa pozivom da se odazovu na izbore; ulične akcije u kojima su udružene nevladine organizacije uz slogane «Tvoj glas vredi», «Žene to mogu» i «Neka žene odluče» i podelu propagandnog materijala pozivale sugrađanke da izađu na izbore kao i posebno javno upućeno pismo liderima političkih stranaka i kandidatkinjama na listama koje aktivnosti će preduzeti u cilju poboljšanja položaja žena kao i da li će prilikom distribucije mandata najmanje 30% mandata dodeliti kandidatkinjama.

Ženska vlada je, zalažući se za evropske vrednosti i promovišući ekspertski potencijal žena u Srbiji, vodila kampanju za izlazak žena na izbore pod sloganom «Neka žene odluče» kao i kampanju za podršku kandidatkinjama koje su nominovane na listama. U nekoliko većih gradova Srbije⁷⁵ održane su tribine i javni skupovi na kojima su učestvovali članice Ženske vlade, kandidatkinje sa izbornih lista kao i građanke i građani, a završna konvencija održana je u Beogradu. Svi skupovi su medijski veoma dobro praćeni. Pored toga, u redovnoj nedeljnoj kolumni Blica «Iz ugla ženske vlade» ministarke su se u toku kampanje obraćale javnosti skrećući pažnju na najvažnija pitanja izbora,⁷⁶ kao i unapređenja položaja žena.⁷⁷

Centar modernih veština je, takođe, vodio kampanju za izlazak žena na izbore organizovanjem tribina i razgovora u više gradova Srbije o izbornim platformama okrenutim unapređenju položaja žena. Na tribinama su gostovale kandidatkinje na izbornim listama, aktivistkinje nevladinih organizacija, ekspertkinje i dr. Tribine su medijski propratile posebno lokalni mediji.

Lokalne ženske nevladine organizacije, među kojima npr. ŽAR iz Kikinde HORA iz Valjeva, takođe, su vodile lokalne kampanje pozivajući svoje sugrađanke da izađu na izbore.

Kao primer dobre prakse u izbornoj kampanji okrenutoj ženama pomenućemo

⁷³ Uglavnom lokalni mediji. Štampani mediji više nego elektronski. Među štampanim medijima posebno Blic. Među elektronskim najmanje RTS kao javni servis.

⁷⁴ Ove programe je do sada u Srbiji prošlo preko 4500 žena.

⁷⁵ Novi Pazar, Kragujevac, Niš, Zrenjanin, Novi Sad, Beograd.

⁷⁶ Npr. kvote na listama, finansiranje kampanje, poziv ženama na izbore.

⁷⁷ Npr. žensko zdravlje i vakcina protiv raka grlića materice.

i *okrugli sto posvećen političkom aktivizmu žena* i unapređenju položaja žena održan neposredno pred izbore u Novosadskoj novinarskoj školi. Učesnice okruglog stola bile su kandidatkinje na izbornim listama, predstavnice čak 12 od ukupno 20 izbornih lista koliko ih se nadmetalo na izborima. Učesnice okruglog stola zajednički su poslale tri poruke biračicama: zaključile su da je neophodno hitno usvajanje Zakona o ravnopravnosti polova i Nacionalnog plana aktivnosti na unapređenju položaja žena; kandidatkinje sa različitih lista su zajedno pozvale žene da izađu na izbore; uputile su zahtev liderima političkih stranaka da garantuju najmanje 30% mesta za manje zastupljeni pol u Narodnoj skupštini.

U celini posmatrano ove aktivnosti rezultirale su većim odazivom birača na izbore (60,5%) što je od 1993. godine najveća zabeležena izlaznost na parlamentarne izbore u Srbiji.

Zahtev za najmanje 30% mesta u skupštinama za manje zastupljeni pol

Pored kampanje za izlazak žena na izbore paralelno je tekla kampanja za garantovanje najmanje 30% mesta ne samo na kandidatskim listama već na mestima poslanika u Narodnoj skupštini. Budući da zakon nema pravilo koje obezbeđuje kvotu za manje zastupljeni pol i u odnosu na distribuciju mandata koje lista osvoji, preostalo je da se vodi kampanja u tom pravcu.

U nekim strankama,⁷⁸ na zahtev Foruma žena, lideri su potpisali sporazum potvrđujući tako kao svoju moralnu obavezu da će najmanje 30% od osvojenih mandata pripasti manje zastupljenom polu. Kampanju za kvotu od najmanje 30% mandata od broja mandata koji su pripali kandidatskoj listi, vodile su i već pomenute nevladine organizacije, a sa svoje strane potpomogao ju je i GTF Pakta stabilnosti otvorenim pismom upućenom liderima.

Nakon što su predlagači kandidatskih lista predali Centralnoj izbornoj komisiji spisak sa imenima kandidata koji će zauzeti mesta u poslaničkim klupama i nakon verifikacije mandata u Narodnoj skupštini mogu se sagledati efekti kampanje za najmanje 30% žena u parlamentu.

Od ukupno 250 poslanika, 51 poslanički mandat je pripao ženama. Od 1990. godine i prvih višestranačkih izbora to je najveći broj žena u Narodnoj skupštini Srbije. Broj žena je udvostručen u odnosu na prethodni parlamentarni saziv. Sa ukupno 10,8% koliko ih je bilo u prethodnom parlamentarnom sazivu porastao je na 20,4% u sadašnjem sazivu. To je uspeh koji je rezultat kontinuiranog i upornog rada velikog broja žena (političarki, aktivistkinja ženskog pokreta, članica NVO, sindikalki poedinaca/ki), koje su uspele da problem neravnopravne zastupljenosti žena u političkom životu otvore u političkoj javnosti, da jasno formulišu svoj politički zahtev za ravnopravnim učešćem u političkoj vlasti, ravnopravnom podelom političke moći i da pokažu spremnost da, kao učesnice u političkim procesima, ponesu svoj deo odgovornosti za budućnost Srbije.

Podaci o sastavu parlamenta Srbije govore da među političkim strankama postoje značajne razlike u pogledu zastupljenosti žena među poslanicima. Prilikom odlučivanja o dodeli mandata dve političke stranke su dodelile 30% mandata ženama. To su: G17 PLUS sa 36,48% (7 od 19 mandata) i Savez Vojvođanskih Mađara sa 33,33% (1 od 3 mandata). Slede političke stranke ili koalicije koje su ženama dodelile preko 20% mandata, što je iznad opšteg proseka. To su: koalicija⁷⁹ Liberalnodemokratske partije, Građanskog saveza Srbije,

⁷⁸ Ovakav sporazum su potpisali samo lideri koalicije okupljene oko Liberalno-demokratske partije (Građanski savez Srbije, Socijaldemokratska unija, Liga socijaldemokrata Vojvodine).

⁷⁹ Ova koalicija je jedina potpisala sporazum sa ženama da će poštovati pravilo da najmanje 30% mandata koje

Socijaldemokratske unije i Lige socijaldemokrata Vojvodine sa 26,66% mandata dodeljenih ženama (4 od 15 mandata) i Demokratska stranka sa 23,43% žena među poslanicima (15 od 64 mandata). Ispod proseka od 20,4% žena među poslanicima su: Koalicija Demokratska stranka Srbije, Nova Srbija, Jedinствена Srbija i Srpski demokratski pokret obnove sa 19,4% poslanica (9 od 47 mandata), Srpska radikalna stranka sa 16,04% poslanica (13 od 81 mandata). Političke stranke koje su osvojile dva (Koalicija Lista za Sandžak) ili samo jedan mandat (Unija Roma Srbije, Romska partija i Koalicija Albanaca Preševske doline) poslanički mandat su dodelili muškarcima.

Po prvi put u izbornoj praksi Srbije u proteklih 17 godina, ovakav izborni rezultat bio je povod za javne reakcije. Mediji su ovoj temi posvetili posebnu pažnju. Reagovale su NVO⁸⁰ posebno one koje su vodile kampanju za poštovanje kvote od najmanje 30% poslaničkih mesta, kao i pojedinci/ke.⁸¹ Indikativno je da su izostale javne kritike žena iz političkih stranaka.

Postignuti rezultat ocenjen je kao pomak u odnosu na dotadašnju praksu, pohvaljen je veliki angažman žena čija je aktivnost doprinela ovakvom rezultatu. Ali, jasno je i argumentovano ukazano zašto ovim rezultatom žene u Srbiji nisu zadovoljne. Tri su osnovne zamerke: stranke koje su u kampanji u prvi plan isticale evropske vrednosti pozivajući žene da izađu na izbore nisu spremne da ispune evropski standard reprezentovanja žena u parlamentu; Ustav Srbije koji je jednoglasno usvojen garantuje ravnopravnost žena i muškaraca i obavezuje državu da vodi politiku jednakih mogućnosti⁸² i sadrži eksplicitnu odredbu o ravnopravnoj zastupljenosti žena u parlamentu.⁸³ Ova ustavna pravila obavezuju aktere izbornog procesa. Suočene sa reakcijama, političke stranke su pokušale da na te kritike odgovore i nađu opravdanje za svoju odluku da ženama dodele manje od 30% mandata.

U medijima još teče polemika o ovom pitanju. Debata o ovoj temi i medijska pažnja koja je prati, nakon sprovedenih izbora kada je nesumnjivo centralno pitanje formiranje nove vlade, govori da su uprkos svemu, žene osvojile komadić prostora moći, da će nastojati da osvojene pozicije očuvaju, a prostor delovanja prošire. U tom procesu autorka ovih redova biće i ubuduće aktivna učesnica.

osvoji dodeli ženama.

⁸⁰ Npr. Centar modernih veština, Ženska vlada.

⁸¹ Npr. predsednica Saveta za ravnopravnost polova Vlade Republike Srbije Dragana Petrović, kao i autorka ovih redova.

⁸² Videti član 15 Ustava Srbije.

⁸³ Videti član 100 Ustava Srbije.

I deo PRAVNI OKVIR RAVNOPRAVNOSTI POLOVA

1. MEĐUNARODNI IZVORI (CEDAW)

KONVENCIJA O ELIMINISANJU SVIH OBLIKA DISKRIMINACIJE ŽENA – KRATAK OSVRT NA SADRŽAJ⁸⁴

U tekstu je predstavljen sadržaj Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, po oblastima koje Konvencija obuhvata. Težište je na osnovnim pitanjima: definicija i oblici diskriminacije; obaveza države da eliminiše diskriminaciju; razvoj i emancipacija žena, ubrzanje ostvarivanja ravnopravnosti polova; uloge polova i stereotipi. U vezi sa svim područjima društvenog života na koje se prostiru odredbe Konvencije, iznose se parametri relevantni za izveštavanje po Konvenciji koji obuhvataju normativni okvir i praksu.

Konvencija započinje setom pravila koja definišu opšta načela na kojima počivaju prava garantovana konvencijom. Među opštim načelima posebno su apostrofirana sledeća pitanja: definicija diskriminacije (član 1); obaveza eliminisanja diskriminacije (član 2); razvoj i emancipacija žena (član 3); ubrzanje ostvarivanja ravnopravnosti žena i muškaraca (član 4), kao i uloge polova i stereotipi (član 5).

Opšta načela sadrže odredbe koje predstavljaju opšti okvir za sve posebne garancije sadržane u Konvenciji, jer uređuju najvažnije institute, određuju značenje pojmova i termina koji se koriste u Konvenciji i definišu osnovne principe i opšta pravila relevantna za celokupan sadržaj Konvencije. Opšta pravila se primenjuju supsidijarno uz sve druge članove Konvencije.

Izveštavanje po opštim načelima i osnovnim odredbama Konvencije obuhvata nekoliko segmenata.

Referiše se osloncem na normativni okvir koji uključuje: ustav; zakone među kojima posebno antidiskriminatorni zakon (opšti ili poseban koji uređuje ravnopravnost polova), kao i supsidijarno zakonodavstvo po oblastima (rad i zapošljavanje, obrazovanje, izborno zakonodavstvo i drugo), podzakonske akte kao i različite programsko-strateške dokumente kojima vlada definiše svoju politiku i mere koje preduzima na polju ostvarivanja jednakih mogućnosti (npr. Nacionalni plan akcije za ostvarivanje ravnopravnosti polova, Strategija za smanjenje siromaštva i slično).

Analiza normativnog okvira treba da pruži odgovor na nekoliko ključnih pitanja. Najpre je neophodno identifikovati da li normativni okvir uopšte postoji, da li su ustavom i zakonima uređena pitanja koja se odnose na ravnopravnost polova. Potom sledi analiza normativnih rešenja, naročito da li su u nacionalno zakonodavstvo implementirana prava garantovana Konvencijom. Naposletku, izveštaj treba da uključi i odgovore na pitanja da li se ustavne i zakonske garancije primenjuju u praksi, koji problemi postoje u prameni, kao i da li država i njeni nadležni organi prate primenu zakona.

U izveštavanje su uključena sva ministarstva, vladine institucije, među kojima treba posebno pomenuti Službu za ljudska i manjinska prava, kao i svi drugi organi javne vlasti, a mehanizmi za ravnopravnost polova, posebno Republički savet za ravnopravnost polova koordiniraju celokupnu aktivnost.

Teškoća sa kojom se mogu susresti subjekti koji rade na izveštavanju, posebno kada je reč o opštim načelima i njihovom odnosu prema drugim delovima Konvencije, je opasnost od ponavljanja, budući da je odnos pravila sadržanih u osnovnim načelima i pravila koje sadrže pojedini delovi konvencije – odnos opšteg i posebnog.

1. Diskriminacija

Konvencija posebnu pažnju poklanja određivanju sadržaja najvažnijih pojmova koje koristi. Među takvim pojmovima nesumnjivo je pojam diskriminacije najvažniji. U vezi sa ovim pojmom Konvencija posebno definiše: osnov diskriminacije, oblike diskriminacije, pozitivnu diskriminaciju (afirmativnu akciju, posebne mere), politiku jednakih mogućnosti i pravni okvir koji uređuje ova pitanja u unutrašnjem pravu.

Pojam diskriminacije (član 1) Konvencija definiše kao: pravno ili fizičko, neposredno ili posredno razlikovanje, privilegovanje, isključivanje ili ograničavanje čiji se cilj ili posledica ogleda u otežavanju, ugrožavanju, onemogućavanju ili negiranju priznavanja, uživanja ili ostvarivanja ljudskih prava zbog pripadnosti određenom polu.

Diskriminacija u čijoj osnovi leži pripadnost određenom polu, pored pola uključuje još i bračni status, porodični status, trudnoću i materinstvo, roditeljstvo i polnu orijentaciju. Konvencija eksplicitno navodi svaku od navedenih osnova diskriminacije, a u širem smislu sve smatra diskriminacijom s obzirom na pripadnost određenom polu.

Konvencija razlikuje dva osnovna oblika diskriminacije, neposrednu i posrednu diskriminaciju.

Neposrednu diskriminaciju definiše kao svako nepovoljnije postupanje prema licu određenog pola nego što se postupa ili bi se postupalo ili bi se moglo postupati u odnosu na lice drugog pola koje se nalazi u istoj ili sličnoj situaciji.

Posredna diskriminacija definiše se kao pozivanje na prividno neutralnu normu "jednaku za sve" ili na kriterijum "jednak za sve" odnosno praksu "jednaku za sve" koji, upravo zbog pripadnosti određenom polu, dovode u nepovoljan položaj lica jednog pola u poređenju sa licem drugog pola. Posredna diskriminacija ima više oblika. Tri su osnovna. Prvi, kada se neopravdano postavljaju zahtevi ili uslovi koje diskriminisani ne može da ispuni ili ih može ispuniti uz znatne teškoće. Drugi, kada se neopravdano lica jednog pola dovode u povoljniji položaj u odnosu na lica drugog pola ili se daje prednost licima jednog pola u odnosu na drugi. Treći predstavlja očigledno ponižavajuće postupanje prema diskriminisanim licu.

Posebne mere (pozitivna akcija, afirmativna akcija) takođe definiše Konvencija. To mogu biti: propisi, odluke, posebne mere, kriterijumi kao i praksa.

Eksplicitna su pravila da ove mere ne narušavaju princip jednakih mogućnosti niti se smatraju diskriminatornim, jer se donose, odnosno preduzimaju radi otklanjanja neravnopravnosti. Uvođenje ovih mera je objektivno, i moguće ih je opravdati razlozima zbog kojih su uvedene i ciljevima koji se njima žele postići. Posebne mere usvajaju se radi otklanjanja (faktičke) neravnopravnosti i postizanja ravnopravnosti polova. Njihovo preduzimanje je otuda nužno i opravdano. Njihova primena je vremenski ograničena. Primenjuju se dok se ne postigne cilj zbog kojeg su usvojene.

⁸⁴ Prilog publikovan u Zborniku «Izveštavanje po Konvenciji o eliminisanju svih oblika diskriminacije nad ženama», Zavod za ravnopravnost polova, Novi Sad, 2007, str. 10-16.

Prilikom referisanja na pitanja o kojima govori član 1 Konvencije, koji uređuje diskriminaciju, polazi se od pravnog okvira. On čini ne samo unutrašnje pravo, već i ratifikovane međunarodne konvencije koje su ratifikacijom postale sastavni deo unutrašnjeg prava. U unutrašnjem pravu to su: Ustav Srbije (opšte i posebne garancije); Zakon o ravnopravnosti polova (u ovom momentu još nije usvojen), supsidijarno zakonodavstvo (radno zakonodavstvo, porodično zakonodavstvo, izborno zakonodavstvo, zakoni o obrazovanju, kazneno zakonodavstvo i drugo), Odluka o ravnopravnosti polova i dr.

Izveštaj treba da sadrži odgovore na nekoliko važnih pitanja među kojima su: ustavne garancije ravnopravnosti žena i muškaraca u uživanju ljudskih prava; ustavna ili zakonska zabrana diskriminacije na osnovu pola ili bračnog statusa; zakonsko definisanje diskriminacije i zakonske sankcije za diskriminaciju; način na koji je zakonski definisana diskriminacija, oblici u kojima se ona javlja (direktna i indirektna; normativna i faktička); područja diskriminacije (javna sfera i privatna sfera, posebno porodica); institucije i mehanizmi za ravnopravnost polova i njihove nadležnosti u vezi sa otklanjanjem diskriminacije; da li je politika jednakih mogućnosti definisana kao ustavni princip i obaveza države koji uključuje sve pojedince i grupe u manjinskom položaju kao i koncept političke zajednice (ustavne države) unutar koga (ni)je moguća politika jednakih mogućnosti.

Prilikom izveštavanja o obavezama države da eliminiše diskriminaciju (član 2 Konvencije) uključuje se obavezno normativni okvir. Analiza normativnog okvira pruža uvid u podatke o normativno definisanoj obavezama države da vodi politiku eliminacije diskriminacije koja obuhvata javne vlasti, institucije, privatna lica, organizacije i preduzeća. Pored toga, ona pruža uvid u stanje pravnog garantovanja ravnopravnosti polova (ustav/zakon); zakonskoj zabrani diskriminacije uključujući i sankcije; zakonskoj zaštiti prava na ravnopravnost; delotvornosti sudske zaštite od diskriminacije kao i normativno uređivanje obaveza uzdržavanja od svakog činjenja ili prakse diskriminacije i poštovanje ravnopravnosti polova javnih vlasti.

Izveštavanje uključuje i praksu, i u tom pogledu posebno značajna su sledeća pitanja: mere za eliminisanje diskriminacije od strane lica, organizacije ili preduzeća; mere (uključujući zakonske) za promenu običaja i prakse diskriminacije; identifikovanje oblasti u kojima postoji diskriminacija; instrumenti koji se koriste pri identifikovanju oblasti u kojima se beleži diskriminacija; zakonske i druge mere koje se preduzimaju u cilju promena običaja, stereotipa i prakse diskriminacije kao i protiv nasilja nad ženama; sankcionisanje diskriminacije (da li postoje sankcije, kakve su prirode i da li se primenjuju) i dr.

Pored toga izveštaj treba da pruži odgovor i na neka od sledećih pitanja: da li politika vlade/javnih vlasti doprinosi (slabi) priznavanje prava žena; da li zakoni (antidiskriminatorni i dr.) uređuju otklanjanje diskriminacije u oblastima u kojima je identifikovana; da li je normativno uređeno ponašanje zvaničnih institucija, javnih vlasti i državnih službenika prema ženama; da li država ispituje diskriminatorni uticaj zakona koje usvaja; da li država efikasno primenjuje zakone koji sankcionišu diskriminaciju; da li postoji pravna pomoć i pravo na žalbu; koliko slučajeva je procesuirano pred sudovima; kakve su presude donete; praktične prepreke za ostvarivanje prava žena.

2. Razvoj, emancipacija i ubrzanje postizanja ravnopravnosti polova

Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena kao svoje najvažnije ciljeve vezane za razvoj i emancipaciju žena (član 3) definiše: prvo, garantovanje i ostvarivanje ravnopravnosti žena i muškaraca u mogućnostima da uživaju ljudska prava; drugo, garantovanje osnovnih ljudskih prava žena kao preduslov emancipacije žena i treće, obavezu države da vodi politiku u tom cilju.

Izveštavanje po ovom članu Konvencije uključuje kako normativni okvir tako i njegovu praktičnu primenu, posebno u odnosu na mogućnost (normativnu i praktičnu) jednakog pristupa žena i muškaraca: zakonodavnom postupku i političkim procesima; društvenim službama; zdravstvenoj i medicinskoj zaštiti; službama socijalne pomoći; obrazovanju i programima opismenjavanja; vlasništvu nad imovinom i dr.

Poseban akcenat je sa jedne strane na normativnom okviru (ustavnom i zakonskom) garantovanju ljudskih prava žena i muškaraca na ravnopravnoj osnovi. Sa druge akcenat je na praksi i uočavanju prepreka u uživanju prava efektivnog korišćenja ljudskih prava i merama koje se preduzimaju u cilju otklanjanja prepreka za jednake mogućnosti efektivnog korišćenja prava, kao i ravnopravno učešće žena u kreiranju i odlučivanju o zakonima i politikama koje se odnose na njihova prava.

Posebno važne odredbe osnovnih principa na kojima se temelje rešenja sadržana u Konvenciji je načelo ubrzanja ostvarivanja ravnopravnosti polova (član 4). Akcenat je na usvajanju posebnih mera (afirmativna akcija/pozitivna diskriminacija) čiji je smisao i cilj da podstaknu i ubrzaju ostvarivanje *de facto* ravnopravnosti. U Konvenciji je eksplicitno utvrđen nediskriminatorni karakter posebnih mera kao i njihov privremeni karakter i ograničeno vremensko dejstvo. Vremensko dejstvo posebnih mera Konvencija vezuje za dostizanje ravnopravnosti polova u mogućnostima i tretmanima.

Izveštavanje uključuje normativni okvir koji treba da odgovori na pitanja: da li postoje zakoni, posebne politike, strategije ili mere i u kom obliku koje imaju za cilj ubrzanje dostizanja ravnopravnosti polova; u kojim oblastima su propisane – posebno u vezi sa trudnoćom, materinstvom, zdravljem, bezbednošću na radnom mestu i sl; na koje nejednakosti se odnose posebne mere, da li postoje mehanizmi za primenu posebnih mera i dr.

Izveštavanje o praksi ubrzanog ostvarivanja ravnopravnosti polova traga za odgovorima na pitanja o tome koje su mere preduzete; u kojim oblastima se preduzimaju posebne mere – naročito u vezi sa trudnoćom, materinstvom, zdravljem i bezbednošću na radnom mestu. Posebna pažnja u izveštavanju poklanja se efektima primene posebnih mera.

3. Uloga polova i stereotipi

Promena socijalnih i kulturnih modela ponašanja, a posebno eliminisanje stereotipa o ulozima polova u društvu predstavlja važan element osnovnih načela Konvencije (član 5). Konvencija nalaže državama potpisnicama da preduzmu mere u cilju promene socijalnih i kulturnih modela ponašanja kao i eliminisanje predrasuda, običaja i praksi koje podstiču i neguju inferiornost ili superiornost polova i stereotipe, sa jedne strane i podsticanje onih kulturnih obrazaca i socijalnih prilika u kojima se promoviše zajednička odgovornost žena i muškaraca u podizanju dece.

Izveštavanje se fokusira na opšte pokazatelje koji između ostalog uključuju: analizu društvenih prilika i načina života koji sprečava emancipaciju žena; običaje koji sprečavaju emancipaciju žena; uloge koje se u društvu očekuju od žena i muškaraca; mere koje

se preduzimaju u cilju eliminisanja stereotipa i promene kulturnih i socijalnih modela. U izveštaj se unose i pokazatelji po različitim oblastima. Konvencija akcenat stavlja na:

Rad i zapošljavanje gde se pažnja usmerava na nekoliko pitanja: razlikovanje ženskih i muških poslova; poslovi su zabranjeni za žene bilo zakonom ili običajem; stereotipi u obrazovnom procesu o profesijama koje se smatraju poželjnim za devojčice odnosno dečake.

Obrazovanje kao važna oblast u kojoj se izgrađuju i formiraju kulturni obrasci, i u vezi sa kojom izveštavanje obuhvata: stereotipe u programima i udžbenicima; posebne oblike i vidove obrazovanja za porodični život, za rešavanje konflikata u porodici, obrazovanje žena za ljudska prava i dr.

Porodica i položaj žene u porodici predstavljaju važne indikatore postojanja stereotipa. Zato bi izveštavanje o stereotipima trebalo da obuhvati i odgovore na set pitanja koja se odnose na porodicu i ulogu žene, odnosno muškarca u porodici. Pomenućemo samo važnija među ovim pitanjima: ko se smatra glavom porodice; da li zakon ili običaji dopuštaju da muž kažnjava ženu ili se ovakvi postupci sankcionišu i preduzimaju mere kako bi se takvo postupanje eliminisalo; da li je nasilje među supružnicima sankcionisano i da li se radi na podizanju svesti o tome da takvo ponašanje nije dopušteno; da li postoje sigurne kuće za sklanjanje od nasilja; postoje li posebne i jasne procedure postupanja i odgovornost nadležnih državnih organa vezane za nasilje u porodici, za seksualnu zlostrebu dece kao i posebni tretmani žrtava seksualnog nasilja; da li se radi na podizanju svesti i informisanju pripadnika policije o nasilju u porodici i da li postoje posebne policijske jedinice specijalizovane za delovanje u vezi sa nasiljem u porodici.

4. Eksploatacija

Konvencija utvrđuje obavezu države da preduzima mere (uključujući i zakonodavstvo) za sprečavanje trgovine ženama, eksploatacije i prostitucije (član 6). Pored Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena ova pitanja uređuju i posebni međunarodni dokumenti koje prilikom izveštavanja treba imati u vidu. To su:

Konvencija o ropstvu (1926. izmene 1953); Dodatna konvencija o ukidanju ropstva, trgovine robljem i institucija i prakse sličnih ropstvu (1956); Konvencija o ukidanju prinudnog rada (1957).

Izveštavanje uključuje analizu zakona kao i praktično delovanje na sprečavanju trgovine ljudima; legalizacije prostitucije; sankcionisanje prodaje seksualnih usluga žena od strane trećih lica; zaštita devojaka od agencija za bračno posredovanje, zapošljavanje i seksualni turizam; sankcionisanje nasilja i nad ženama koje se prostitušu i dr.

5. Politički i javni život, učešće žena u međunarodnim odnosima, državljanstvo i jednakost pred zakonom

Ravnopravnost polova u političkom i javnom životu (član 7) zahteva eliminisanje diskriminacije žena koja je u ovoj oblasti evidentna. To je obaveza države koja je dužna da garantuje jednaka prava kao i da izgradi i obezbedi jednake uslove i stvori jednake mogućnosti (ne samo normativne već i faktičke) za reprezentovanje žena i muškarca u političkim institucijama, administrativnim i javnim službama kao i da omogućiti aktivno učešće žena u kreiranju politike i odlučivanju o svim društvenim pitanjima.

Učešće žena u međunarodnim odnosima (član 8) nalaže državama potpisnicama Konvencije da osiguraju jednake uslove da žene i muškarci, bez diskriminacije, mogu ostvariti pravo da predstavljaju vladu u međunarodnoj zajednici. To pravo uključuje: ravnopravnu zastupljenost žena u međunarodnim delegacijama i međunarodnim telima; pravo da

ravnopravno učestvuju u radu međunarodnih organizacija; posebne mere koje imaju za cilj da obezbede efektivno ostvarivanje navedenih prava žena.

Konvencija (član 9) garantuje jednaka prava žena i muškaraca vezana za sticanje, promenu i zadržavanje državljanstva kao i jednaka prava u vezi sa državljanstvom njihove dece. Konvencija eksplicitno utvrđuje da promena državljanstva muža ne utiče automatski na državljanstvo supruge.

Važna garancija ravnopravnosti polova iskazuje se kroz jednakost žena i muškaraca pred zakonom (član 15). Konvencija posebno naglašava nužnost zakonskog garantovanja jednakosti žena i muškaraca pred zakonom. Jednakost pred zakonom uključuje: poštovanje istovetnih prava žena i muškaraca u građanskim pitanjima; pravo žena da zaključuju ugovore i upravljaju imovinom; istovetno postupanje u svim fazama postupka na sudovima i pred sudijama; pravnu sposobnost žena kao i zakonom utvrđeno pravilo da su ništavi i nevažeći ugovori i propisi usmereni na ograničavanje pravne sposobnosti žena; zakonsko garantovanje istih prava žena i muškaraca vezanih za slobodu kretanja, izbora prebivališta i izbora boravišta.

6. Obrazovanje

Konvencija garantuje pravo žena na obrazovanje i jednaku dostupnost ovog prava za žene i muškarce (član 10). Jednaki uslovi obrazovanja uključuju sve nivoe obrazovanja i sve vrste zanimanja (obrazovni profili). Jednake mogućnosti pristupa obrazovanju pretpostavljaju i uključuju pristup istim nastavnim planovima, programima i ispitima, istim školama i opremi kao i nastavno osoblje sa kvalifikacijama istog standarda. Princip jednakih mogućnosti u domenu obrazovanja odnosi se i na jednake uslove korišćenja stipendija i plaćenog školovanja; pristup programima kontinuiranog obrazovanja kao i specifičnim obrazovnim informacijama (npr. zdravlje, porodica i planiranje porodice); učešće u sportu i fizičkom obrazovanju.

Poseban značaj Konvencija pridaje eliminisanju stereotipa na svim nivoima i oblicima obrazovanja što zahteva podsticanje zajedničkog obrazovanja za sve vrste obrazovanja; reviziju udžbenika, nastavnih planova i programa i prilagođavanje nastavnih metoda; mere koje doprinose smanjenju stope studentkinja koje prekidaju studije; organizovanje posebnih programa za devojke i žene koje su prerano prekinule školovanje.

7. Zapošljavanje

U nesumnjivo najvažnijoj oblasti - zapošljavanju - Konvencija (član 11) garantuje određena prava žena i definiše obaveze države na ovom području kako bi se omogućilo efektivno korišćenje ovih prava. Među pravima u oblasti zapošljavanja garantuju se pravo na rad kao neotuđivo pravo; jednaki uslovi zapošljavanja za žene i muškarce; sloboda izbora profesije i zaposlenja; pravo na unapređenje na poslu, jednake mogućnosti za napredovanje na poslu, sigurnost i sve beneficije vezane za uslove rada; pravo na obuku i dokvalifikaciju, pripravnički staž kao i pravo na jednake mogućnosti za stručno usavršavanje; jednaka naknada za rad jednake vrednosti; jednake beneficije i tretman za jednak rad; ravnopravan tretman za procenu kvaliteta rada; socijalno osiguranje za slučaj starosti, nezaposlenosti, bolesti, invaliditeta; pravo na zaštitu zdravlja koje pretpostavlja bezbednost radnih uslova i čuvanje reproduktivne funkcije i dr.

Konvencija definiše i obaveze države na ovom području koje se odnose na: eliminisanje diskriminacije žena prilikom zapošljavanja; obezbeđivanje jednakih prava muškaraca i žena u oblasti rada i zapošljavanja; periodično preispitivanje zaštitnog zakonodavstva u svetlu naučnih i tehnoloških saznanja. Posebna obaveza države odnosi se na sprečavanje diskriminacije na bazi

bračnog statusa i materinstva koja podrazumeva: zabranu otpuštanja zbog trudnoće, porodijskog odsustva i bračnog stanja; plaćeno porodijsko odsustvo i garantovanje socijalnih beneficija, bez gubitka posla, statusa i beneficija; podsticajne mere (socijalne potporne službe, mreže ustanova za čuvanje dece); specijalnu zaštitu tokom trudnoće na poslovima koji su štetni po ženu.

8. Jednak pristup zdravstvenoj zaštiti i socijalne beneficije

U domenu zdravstvene i socijalne zaštite (članovi 12 i 13) akcenat je na obavezama države. Obaveza države je da eliminiše diskriminaciju žena u oblasti zdravstvene zaštite preduzimanjem posebnih mera koje će doprineti efektivnom ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu; ravnopravan pristup zdravstvenim uslugama, posebno onim u vezi sa planiranjem porodice; posebne zdravstvene usluge koje se odnose na trudnoću, porođaj, postporođajni period kao i besplatne usluge tamo gde je neophodno. U domenu socijalne zaštite obaveza je države da eliminiše diskriminaciju žena, stvori jednake mogućnosti i postavi jednake uslove ostvarivanja: prava na porodične beneficije; prava na bankarske pozajmice, hipoteke i finansijske kredite; prava na učešće u rekreativnim aktivnostima, sportu i svim vidovima kulturnog života.

9. Žene na selu

Zbog izuzetno teškog položaja seoskih žena Konvencija (član 14) posvećuje ovom problemu posebnu pažnju. Konvencija garantuje posebna prava seoskih žena i stavlja akcenat na definisanje obaveza države da preduzima mere za poboljšanje položaja seoskih žena.

Među pravima koje garantuje Konvencija su: pravo žena da učestvuju u razradi i primeni planova razvoja; pristup zdravstvenim ustanovama, savetovalištima i službama za planiranje porodice; pravo na obrazovanje, osposobljavanje, opismenjavanje i tehničku osposobljenost; prava u oblasti ekonomije i zapošljavanja, zadržavanje grupe za samopomoć, pristup kreditima i poreskim olakšicama; pravo na odgovarajuće uslove života i stanovanja; pravo na učešće u svim aktivnostima u zajednici i dr.

Među obavezama država da rade na poboljšanju položaja seoskih žena, Konvencija navodi preduzimanje posebnih mera u cilju eliminisanja diskriminacije žena na selu, podsticanja razvoja sela, obezbeđivanja ravnopravnosti žena i muškaraca, kao i vrednovanje neplaćenog rada žena u domaćinstvu i poljoprivredi.

10. Brak i porodica

Prava vezana za brak i porodicu (član 16) odnose se na: stupanje u brak na bazi slobodne volje i uz ličnu saglasnost oba supružnika; slobodu izbora supružnika; određivanje minimalnih godina starosti za stupanje u brak; registrovanje sklopljenih brakova; ista prava za vreme trajanja i prilikom raskida braka; ista roditeljska prava kao i odlučivanje o broju dece i razmaku između njih i njihovom obrazovanju. Ista prava i odgovornosti supružnika garantuju se u pogledu izbora imena i prezimena; izbora zanimanja i profesije kao i prava vlasništva (sticanje, rukovođenje, prodaja, upravljanje); ista starateljska, odnosno štitićenička prava i odgovornosti prilikom odlučivanja o usvajanju dece uz stavljanje interesa dece na prvo mesto.

Konvencija definiše obavezu države da preduzme mere za eliminisanje diskriminacije žena u braku i porodičnim odnosima.

DISKRIMINACIJA – POJAM I PRAVNI ASPEKTI⁸⁵

U vezi sa pojmom diskriminacije zasnovane na pripadnosti određenom polu, potrebno je, na samom početku, definisati i bliže odrediti osnove diskriminacije, oblike u kojima se javlja diskriminacija prema polu, kao i bliže sadržinski definisati značenje pojmova pozitivna diskriminacija (afirmativna akcija, posebne mere, privremene mere).

Međunarodni pravni okvir

Opšte određenje pojma diskriminacije i propisivanje zabrane diskriminacije nalazi se u brojnim opštim i regionalnim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima, a kada je u pitanju diskriminacija zasnovana na pripadnosti određenom polu, tada u posebnoj međunarodnoj konvenciji - Konvenciji o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena.

Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena posebnu pažnju poklanja bližem definisanju sadržaja najvažnijih pojmova koji se u Konvenciji koriste. Među takvim pojmovima nesumnjivo je pojam diskriminacije najvažniji i otuda briga da se njegovo značenje precizno odredi. U vezi sa pojmom diskriminacije Konvencija posebno definiše: osnov diskriminacije, oblike diskriminacije, pozitivnu diskriminaciju (afirmativnu akciju, posebne mere), politiku jednakih mogućnosti i pravni okvir koji uređuje ova pitanja u unutrašnjem pravu.

Pojam diskriminacije

Pojam diskriminacije prema polu (član 1) Konvencija definiše kao: pravno ili fizičko, neposredno ili posredno razlikovanje, privilegovanje, isključivanje ili ograničavanje čiji cilj ili posledica se ogleda u otežavanju, ugrožavanju, onemogućavanju ili negiranju priznavanja, uživanja ili ostvarivanja ljudskih prava zbog pripadnosti određenom polu.

Diskriminacija u čijoj osnovi leži pripadnost određenom polu, pored pripadnosti određenom polu uključuje i druge oblike diskriminacije koji se direktno ili indirektno vezuju za pripadnost određenom polu. Među drugim oblicima diskriminacije čiji je osnov pripadnost određenom polu, navodi se čak još šest karakterističnih ličnih svojstava ili statusa koje uključuje pojam diskriminacije zasnovane na pripadnosti određenom polu. To su: bračni status, porodični status, trudnoća i materinstvo, roditeljstvo i polna orijentacija. U Konvenciji o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena izričito se navodi svaki od navedenih osnova diskriminacije. U širem smislu svi pomenuti oblici diskriminacije smatraju se diskriminacijom s obzirom na pripadnost određenom polu.

Konvencija razlikuje dva osnovna oblika diskriminacije, s obzirom na način i oblik u kome se ispoljavaju. To su neposredna i posredna diskriminacija.

⁸⁵ Referat je izložen na međunarodnoj konferenciji ombudsmana posvećenoj ravnopravnosti polova, Novi Sad, decembar 2006.

Neposredna diskriminacija (direktna diskriminacija) definiše se u Konvenciji kao svaki vid, odnosno bilo koje nepovoljnije postupanje prema licu određenog pola nego što se postupalo ili bi se postupalo ili bi se moglo postupati u odnosu na lice drugog pola koje se nalazi u istoj ili sličnoj situaciji. Iz navedenog određenja pojma neposredne diskriminacije sledi nekoliko zapažanja:

Prvo, Konvencija najšire definiše postupanje koje se smatra diskriminatornim i koristi termin „svaki vid nepovoljnijeg postupanja,“ i na taj način ostavlja mogućnost da se različiti vidovi postupanja (aktivno delovanje, pasivnost ili nečinjenje i slično), kao i različite forme delovanja (pravni propisi i normativni okvir, faktičko ponašanje i slično) mogu podvesti pod navedeno određenje.

Drugo, neposredna diskriminacija postoji, prema odredbama Konvencije ne samo u slučaju kada se prema nekom licu, zbog pripadnosti određenom polu, aktivno i praktično postupalo i deluje nepovoljnije nego i sve one situacije koje pružaju potencijalnu mogućnost („ili bi se postupalo ili bi se moglo postupati“) za takvo postupanje čak i u slučaju kada do diskriminatornog postupanja nije došlo u praksi. Ovde je reč o sankcionisanju čak i potencijalne pretnje diskriminacijom zbog pripadnosti određenom polu.

Posrednu diskriminaciju Konvencija definiše kao pozivanje na prividno neutralnu normu „jednaku za sve“ ili na kriterijum „jednak za sve“ odnosno praksu „jednaku za sve“ koji, upravo zbog pripadnosti određenom polu dovode u nepovoljan položaj lica jednog pola u poređenju sa licem drugog pola. Posredna diskriminacija ima više oblika koji se razlikuju, a koje povezuje okolnost da je za sva tri slučaja karakteristično pozivanje na „prividno neutralno pravilo koje je jednako za sve“ ili „prividno neutralni kriterijum koji je jednak za sve“ ili pak na „praksu koja je prividno jednaka za sve“. Tri su osnovna vida posredne diskriminacije:

Prvi se vezuje za situaciju u kojoj se (pravno ili faktički; institucionalno ili vaninstitucionalno) nekom licu neopravdano postavljaju zahtevi ili uslovi koje diskriminisani ne može da ispuni ili ih može ispuniti uz znatne teškoće.

Drugi, kada se (pravno ili faktički; institucionalno ili vaninstitucionalno) bez posebnog opravdanja (neopravdano) lica jednog pola dovode u povoljniji položaj u odnosu na lica drugog pola ili se pak daje prednost licima jednog pola u odnosu na drugi.

Treći vid posredne diskriminacije predstavlja očigledno ponižavajuće postupanje prema diskriminisanom licu.

U kontekstu prevladavanja nejednakosti i otklanjanja faktičke diskriminacije zasnovane na pripadnosti određenom polu, Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena sadrži i odredbe o posebnim merama (pozitivna diskriminacija, pozitivna akcija, afirmativna akcija) koje je država obavezna da preduzima u cilju otklanjanja nejednakosti kao i faktičke diskriminacije zasnovane na pripadnosti određenom polu. Preduzimanje posebnih mera je obaveza države koja je ratifikovala Konvenciju. Konvencija navodi i oblike u kojima se mogu manifestovati posebne mere. To mogu biti različiti dokumenti, koje najčešće usvaja parlament, vlada ili drugi organi vlasti, regionalni organi i organi lokalne samouprave (npr. propisi, odluke, mere, kriterijumi, rezolucije, strateški dokumenti vlade i sl.) kao i praktično postupanje.

Posebne mere su jedan od najvažnijih instrumenata pomoću kojih država vodi politiku jednakih mogućnosti. Politika jednakih mogućnosti je važno načelo Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, a u novijoj ustavnosti to je i ustavni princip, koji noviji ustavi definišu kao ustavno načelo i obavezu države. Politika jednakih mogućnosti vezuje se uz liberalno-demokratski model političke zajednice. Samo u okviru, i unutar liberalno-demokratskog koncepta političke zajednice je moguća politika jednakih mogućnosti koja, u okvirima ustavne države zasnovane na vladavini prava i socijalnoj pravdi, uključuje sve pojedince i grupe u manjinskom položaju.

Kako je sama suština posebnih mera da lica koja su diskriminisana bilo formalno ili, što je češći slučaj, faktički, dovede u povoljniji položaj kako bi se prevazišla diskriminacija, neophodna su izričita i jasna pravila da posebne mere ne narušavaju princip jednakih mogućnosti, niti se smatraju diskriminatornim. One se usvajaju, odnosno preduzimaju, upravo sa ciljem da se otklone neravnopravnost ili diskriminacija. Pravila o nediskriminatornom karakteru posebnih mera moraju biti nedvosmisleno propisana, ne samo međunarodno pravnim dokumentima, već i u propisima unutrašnjeg prava.

Pored toga, nužna su jasna pravila koja opravdavaju uvođenje posebnih mera u cilju otklanjanja neravnopravnosti ili diskriminacije. Posebne mere se smatraju validnim samo ukoliko ih je objektivno moguće opravdati, kako razlozima zbog kojih su posebne mere uvedene, tako i ciljevima koji se usvajanjem i primenom posebnih mera žele postići. To je neophodno imati u vidu i nedvosmisleno konstatovati prilikom usvajanja posebnih mera. Posebne mere usvajaju se radi otklanjanja (faktičke) neravnopravnosti i postizanja ravnopravnosti polova. Njihovo preduzimanje je otuda nužno i opravdano.

Najzad, posebne mere se ne usvajaju sa trajnim dejstvom, već je njihova primena uvek vremenski ograničena. Prilikom usvajanja posebnih mera temporarno dejstvo ovih mera neophodno je takođe jasno naglasiti. Privremene mere se primenjuju dok se ne postigne cilj, koji je predstavljao i osnovni razlog za njihovo usvajanje.

Unutrašnje pravo – Ustav Srbije

Pored međunarodnih dokumenata i Ustav Srbije, kao najvažniji pravni akt unutrašnjeg prava, među načelnim odredbama o ljudskim i manjinskim pravima sistematizuje i opštu ustavnu normu o zabrani diskriminacije.

Smisao ustavne odredbe koja zabranjuje diskriminaciju je u tome da se obezbede osnovne ustavne pretpostavke da se i sva druga ljudska prava koja Ustav garantuje ostvaruju pod jednakim uslovima, i da pripadnost određenom polu ne sme biti osnov za različito postupanje prema osobi.

Ustav izričito zabranjuje svaki oblik diskriminacije i eksplicitno navodi oblike diskriminacije. U skladu sa međunarodnim standardima, zabranjuje se svaki oblik direktne (neposredne) ili indirektna (posredne) diskriminacije.

Ustav navodi lična svojstva pojedinca i zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu kao i po bilo kom ličnom svojstvu pojedinca (rasa, pol, nacionalna pripadnost, društveno poreklo, rođenje, veroispovest, političko ili drugo uverenje, imovinsko stanje, kultura, jezik, starost, psihički ili fizički invaliditet). Iako međunarodni dokumenti posebno navode boju kože, zabranjujući diskriminaciju i s obzirom na ovo lično svojstvo, Ustav boju kože ne navodi izričito, niti sadrži neku opštu odredbu koja bi to mogla obuhvatiti (npr. i druga lična svojstva).

U vezi sa zabranom neposredne i posredne diskriminacije su i ustavne odredbe čiji je smisao da otklone ili promene okolnosti koje ometaju postizanje pune ravnopravnosti lica ili grupe lica koja se faktički nalaze u nejednakom položaju sa ostalim građanima. Država u tom slučaju preduzima posebne mere. Posebne mere su instrument kojim država vodi i politiku jednakih mogućnosti, ublažava i otklanja faktičku nejednakost.

Prema izričitoj ustavnoj odredbi posebne mere koje se preduzimaju radi otklanjanja faktičke nejednakosti ne smatraju se diskriminacijom. Posebne mere stavljaju u povoljniji položaj lica ili grupe lica koja se nalaze u faktički nejednakom položaju sa drugima. Zato je odredba o nediskriminatornom karakteru posebnih mera nužna, kako posebne mere ne bi bile ocenjene kao neustavne u postupku ocene ustavnosti.

Iako međunarodni dokumenti naglašavaju temporarni karakter posebnih mera (primenjuju se dok se ne ostvari cilj zbog kojeg su ustanovljene), Ustav nema izričitu odredbu o vremenski ograničenom dejstvu ovih mera.

Pored opšte odredbe koja zabranjuje diskriminaciju, Ustav sadrži i posebnu odredbu sistematizovanu u osnovnim načelima Ustava, koja garantuje ravnopravnost žena i muškaraca i eksplicitno utvrđuje obavezu države da, na području ravnopravnosti polova, vodi politiku jednakih mogućnosti.

Zbog značaja koji ima formalna jednakost za poziciju pojedinca u državi kao političkoj zajednici, jer postavlja osnov jednakopravnosti i jemči jednako postupanje prema svakom pojedincu pred državnim organima, Ustav posebno garantuje jednakost svih pred ustavom i zakonom kao i pravo svakog na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije.

Pravni okvir ravnopravnosti polova, uključujući i sve mere zabrane diskriminacije kao i posebne mere koje se preduzimaju u cilju postizanja ravnopravnosti polova, naročito one koje ustanovljava zakonodavac, čine, pored ratifikovanih međunarodnih konvencija koje su ratifikacijom postale sastavni deo unutrašnjeg prava, i Ustav kao i supsidijarno zakonodavstvo (radno zakonodavstvo, porodično zakonodavstvo, izborno zakonodavstvo, zakoni o obrazovanju, kazneno zakonodavstvo i dr.), Deklaracija o ravnopravnosti polova, Odluka o ravnopravnosti polova i drugo.

Posebno važan instrument je Zakon o ravnopravnosti polova kao jedan u nizu anti-diskriminatornih zakona, koji, nažalost, još uvek nije usvojen, iako je u skupštinsku proceduru predat pre više od godine dana.

BIRAČKO PRAVO ŽENA⁸⁶

Biračko pravo načelno stiču svi građani pod jednakim uslovima. Iz sticanja biračkog prava isključena je diskriminacija prema polu. Evolucija biračkog prava pokazuje da borba za opšte i jednako biračko pravo nije uključivala i borbu za biračko pravo žena. Sadržaj te borbe redukovan je na biračko pravo muškaraca. Žene su stekle opšte biračko pravo gotovo ceo jedan vek nakon muškaraca. Danas u najvećem broju država žene birači stiču biračko pravo pod istim uslovima kao i muškarci. One danas aktivno koriste samo svoju biračku sposobnost učestvujući u izborima. Svoju poslaničku sposobnost još uvek nisu u prilici da iskažu u punoj meri i pod jednakim uslovima kao muškarci. Pokušaji reformi izbornog sistema ostali su bezuspešni. Kako onda rešiti potpredstavljenošću žena?

Protekao je gotovo ceo vek da bi opšte pravo glasa, od principa koga je proklamovala Francuska revolucija, postalo opšte i jednako pravo glasa za birače muškog pola. Tokom ovog perioda sadržaj biračkog prava se menjao. Sadržaj biračkog prava, iskazan je najpre u obliku ograničenog prava glasa zasnovanog na cenzitarnom sistemu (imovinskom, obrazovnom, statusnom, domicilnom). Potom, sa ukidanjem različitih vidova cenzusa biračko pravo postaje opšte, ali nejednako. Biračko telo je uvećano, ali glas svakog birača nema jednaku težinu. Oblici u kojima se manifestuje nejednako biračko pravo su različiti (klasno-kurijalno biračko pravo, pluralni ili umnoženi glas). Najzad, tek u drugoj polovini XIX veka u većem broju evropskih država, uspostavljeno je opšte i jednako biračko pravo za birače muškog pola.

Borba za opšte pravo glasa nije, međutim, uključivala i biračko pravo žena. Pravo glasa za žene ostalo je dugo izvan tokova borbe za opšte i jednako biračko pravo. Gotovo polovina građana koji su (izuzev pripadnosti određenom polu) ispunjavali uslove za sticanje biračkog prava, bilo je isključeno iz političkog života zajednice. Uprkos ovoj činjenici, većina boraca za opšte i jednako pravo glasa nije postavila pitanje da li se o opštem pravu glasa uopšte može govoriti u uslovima u kojima ovim pravom ne raspolaže veliki broj građana. Sumnja se pojavila tek pošto je opšte i jednako biračko pravo izvojevano za muškarce. Ukazujući na ovaj paradoks, dr J. Stefanović ovako objašnjava razloge zbog kojih je biračko pravo žena ostalo izvan tokova borbe za osvajanje opšteg i jednakog biračkog prava. „Sve do pred kraj prošloga stoljeća, kad se govorilo o opštem pravu glasa i borilo za njegovu primjenu, mislilo se samo na muškarce. Smatralo se da će sistem opšteg prava glasa biti ostvaren, i da će tako zahtjevi demokracije u tome pogledu biti zadovoljeni ako se sudjelovanje u izboru predstavničkog tijela osigura svim punoljetnim muškarcima, bez obzira na njihovu imućnost i na njihovu obrazovanost. Tada se na dodeljivanje glasa ženama nije uopšte mislilo, ili se mislilo vrlo malo”.⁸⁷ Među prvima biračko pravo žena postavio je kao pitanje Dž. S. Mil u raspravi u Domu komunala 1867. godine, postavljajući to pitanje u vezi sa izborima za organe lokalnih vlasti.

⁸⁶Članak publikovan u Zborniku radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, XXXI br. 1 – 3 /1997, str. 27–39.

⁸⁷dr Jovan Stefanović, Ustavno pravo FNRJ i komparativno pravo, Knjiga II, Zagreb, 1956. godine, str. 428.

1. Evolucija biračkog prava žena

Evolucija biračkog prava žena može se pratiti tek u XX veku. Druga polovina XIX veka pruža samo usamljene primere država u kojima su žene uživale biračko pravo. Na pragu XX veka vođena je debata o biračkom pravu žena u kojoj su isticali različiti "argumenti" u prilog ili protiv prava žena da sudeluju u izborima.⁸⁸ Pišući o debati koja se u SAD vodila u povodu biračkog prava koje su stekle žene u pojedinim federalnim jedinicama, Džems Brajs ističe: "Još se tačno ne zna da li je stupanje žena na političku pozornicu imalo ikakvih praktičnih posledica u unutrašnjoj politici i u kom su se pravcu one pokazale. To je pre pitanje nagađanja nego pozitivnog dokazivanja, jer pri glasanju nema ničega što bi moglo pokazati koliko žene drugačije glasaju od ljudi."⁸⁹ Rezimirajući ovu raspravu Brajs zaključuje da "javna uprava u državama koje su priznale pravo glasa ženama nije ni bolja ni gora nego u drugim, i da opšti karakter zakonodavstva ostaje bitno isti".⁹⁰

U to vreme žene su uživale biračko pravo samo u manjem broju država i samo u ograničenom obimu. Među evropskim državama biračko pravo žena bilo je zagantovano u Švedskoj, Finskoj, Norveškoj i Španiji. Švedanke stiču ograničeno pravo glasa od 1867. godine, otkad sudeluju u izborima organa lokalnih vlasti, ali ne i u izboru drugih organa državne vlasti. Nekoliko godina kasnije ženama je zagantovano ograničeno pravo glasa i u Finskoj, Norveškoj i Španiji u kojima su žene mogle da sudeluju u izboru lokalnih organa vlasti. U Španiji su žene uživale ograničeno pravo glasa od 1869. godine sve do 1931. godine, kada je ovo pravo ukinuto.

Među vanevropskim zemljama u kojima su žene uživale ograničeno pravo glasa su Južna Australija, Novi Zeland (od 1893. godine) i nekoliko država u SAD, od kojih je pravo glasa žena zagantovano najpre Ustavom države Vajoming (1869. godine). Budući da je izborno zakonodavstvo u SAD u nadležnosti federalnih jedinica, biračko pravo žena je, sve do donošenja amandmana XIX iz 1920. godine, bilo garantovano ustavima federalnih jedinica.

Primer Vajominga u čijem ustavu je, po prvi put, na tlu Amerike zagantovano pravo glasa za žene, sledilo je, potom, u razdoblju do 1915. godine još deset federalnih jedinica (Kolorado, Montana, Severna Dakota, Južna Dakota, Oregon, Arizona, Vašington, Kalifornija, Njujork, Masačusec).

U najvećem broju država u čijim je ustavima i pre početka XX veka bilo zagantovano biračko pravo žena, biračko pravo je bilo ograničeno. Sadržaj biračkog prava žena bio je redukovan samo na pravo učešća u izboru lokalnih organa vlasti.

Pre Prvog svetskog rata žene su stekle ograničeno biračko pravo još na Islandu (1915)⁹¹ i Danskoj (1915). U Finskoj (1906), Norveškoj (1907) i Australiji (1908), do tada ograničeno biračko pravo žena postaje opšte. Ukidaju se ograničenja biračkog prava, pa žene stiču pravo da učestvuju ne samo u izborima lokalnih organa vlasti već i u izborima svih ostalih organa vlasti.

U periodu između dva svetska rata veći broj evropskih država, svojim ustavima ili izbornim zakonodavstvom, garantuje biračko pravo žena bilo kao opšte pravo, bilo kao ograničeno biračko pravo, bilo kao nejednako biračko pravo. S obzirom na različitost sadržaja biračkog prava u pojedinim zemljama, moguće je grupisati države u nekoliko grupa.

⁸⁸Detalje o mišljenjima dve sukobljene strane o ženskom pravu glasa nalazilo se kod S. Jovanovića (videti: "Država", Beograd, 1924, str. 314 - 315); J. Stefanovića: Op. cit. str. 429 - 430), u studiji Đ. Tasića: "O ženskom pravu glasa", Beograd, 1921. i dr.

⁸⁹Dž. Brajs, Savremene demokratije, Beograd 1932, knjiga II, str. 76.

⁹⁰Dž. Brajs, Op. cit. str. 77.

⁹¹Iste godine muškarci su stekli opšte i jednako biračko pravo.

Prvoj grupi pripadaju one države u kojima je zagantovano opšte i jednako biračko pravo žena. To su države u kojima žene stiču biračko pravo pod jednakim uslovima kao i muškarci i u kojima žene sudeluju u izborima svih organa vlasti. U samo malom broju država žene su sticale biračko pravo pod jednakim uslovima kao i muškarci. Primer u tom pogledu pruža Ustav RSFSR koji garantuje opšte i jednako biračko pravo i isključuje diskriminaciju birača s obzirom na pol. Ovaj Ustav propisivao je druge vrste ograničenja biračkog prava. Svi građani, dakle, nisu uživali biračko pravo, niti je biračko pravo bilo jednako, jer je postojao svojevrsan klasni sistem biračkog prava. U međuratnom razdoblju opšte biračko pravo zagantovano je ženama u SAD donošenjem XIX amandmana (1920. godine), koji je isključivao diskriminaciju polova u sticanju biračkog prava. Iste godine opšte biračko pravo žena zagantovano je i u Kanadi.

Druga grupa obuhvata države u kojima je zagantovano opšte biračko pravo žena, ali su uprkos toj garanciji zadržani izvesni oblici diskriminacije ženskih birača, propisivanjem strožijih uslova za sticanje biračkog prava kada su u pitanju birači ženskog pola. Tako su, na primer, u Engleskoj žene uživale opšte biračko pravo od 1928. godine, ali su još dvadesetak godina posle toga žene sticale biračko pravo tek sa navršenih 30 godina što se od birača muškaraca nije zahtevalo. Oni su, naime sticali biračko pravo sa punoletstvom (u 21. godini). Trećoj grupi pripadale bi države u kojima su žene sticale opšte pravo glasa pod specijalnim uslovima i izuzetno. Takve primere nalazimo u Mađarskoj, Rumuniji i Belgiji. Tako je, na primer, u Belgiji ženama bilo garantovano opšte pravo glasa samo za izbor lokalnih organa vlasti, dok je pravo da sudeluju u izboru državnih organa uživao samo mali broj žena. Ovo pravo sticale su žene (supruge ili majke) čiji su muževi ili sinovi poginuli u ratu, kao i žene koje su bile zatvarane iz patriotskih razloga.⁹²

Četvrta grupa obuhvata države u kojima ni u razdoblju između dva svetska rata ženama nije bilo zagantovano biračko pravo ni u ograničenom obliku ni pod posebnim, strožijim uslovima. Među evropskim državama to su: Francuska, Italija, Grčka, Albanija, Lihtenštajn, Švajcarska, Portugalija, Andora, San Marino, Jugoslavija.

Posle Drugog svetskog rata, žene su konačno stekle opšte biračko pravo pod jednakim uslovima kao i muškarci. U većini evropskih država koje do tada uopšte nisu garantovale biračko pravo žena (npr. Italija, Jugoslavija), ili su žene sticale ovo pravo pod posebnim uslovima i u ograničenom obliku (npr. Belgija, Mađarska, Bugarska), žene su stekle opšte biračko pravo u toku ili neposredno po završetku Drugog svetskog rata. Među poslednjim evropskim državama u kojima su žene stekle pravo da biraju organe vlasti pod jednakim uslovima kao i muškarci, dakle, bez diskriminacije bile su: Švajcarska u kojoj je ženama zajemčeno biračko pravo 1971. godine, Andora (1971), Portugalija (1974), San Marino (1974) i Lihtenštajn (1984).⁹³ Neposredno posle Drugog svetskog rata biračko pravo žena zagantovano je i ustavima većeg broja zemalja azijskog kontinenta (Japan, Kina, Burma, Indija, Indonezija, Turska i dr), a po sticanju nezavisnosti i u ustavima država afričkog kontinenta žene stiču biračko pravo pod istim uslovima kao i muškarci. Danas možemo reći da najveći broj prava garantuje biračko pravo ženama i muškarcima pod jednakim uslovima.

2. Internacionalizacija biračkog prava žena

Na izrazito povećavanje broja država koje ženama garantuju biračko pravo, na uklanjanje različitih oblika ograničenog biračkog prava žena kao i otklanjanje diskriminacije s obzirom na pol kada su u pitanju uslovi pod kojima se stiče biračko pravo, poseban uticaj imali

⁹²Šire kod dr J. Stefanović, Op. cit. str. 429.

⁹³Izvor dr P. Nikolić, Ustavno pravo, Poslovni biro, Beograd, 1997, str. 269.

su akti međunarodnog prava doneti posle Drugog svetskog rata, koji garantuju opšteljudska i univerzalna prava i slobode. Jedno od takvih prava je i biračko pravo. Opšte biračko pravo koje isključuje sve oblike diskriminacije, pa i diskriminaciju među polovima zagantovano je nizom dokumenata međunarodnog prava. To su različite univerzalne i regionalne međunarodne konvencije i ugovori.

U okviru sistema međunarodno-pravnih garancija sloboda i prava građana koji je uspostavljen i razvija se pod okriljem OUN doneto je nekoliko dokumenata koji garantuju ženama opšte biračko pravo. Ove garancije su ustanovljene, bilo u sklopu opštih garancija sloboda i prava građana koje isključuju diskriminaciju ljudi s obzirom na pol (Opšta deklaracija o pravima čoveka iz 1948, Pakt o građanskim i političkim pravima iz 1966. i drugo), bilo kao posebne garancije političkih prava žena (Konvencija o političkim pravima žena iz 1952). Opštom deklaracijom o pravima čoveka zagantovano je pravo pojedinca „da učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika“ (član 21)⁹⁴ i u vezi sa tim utvrđeno načelo „sveopšteg poštovanja i uvažavanja ljudskih prava kao i osnovnih sloboda bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru“ (član 55).

U okviru regionalnih sistema zaštite ljudskih prava, za biračko pravo žena poseban značaj imaju: Evropska konvencija o ljudskim pravima (1950) kao i završni dokumenti sa zasedanja OEBS-a, među kojima naročito završni dokument usvojen u Kopenhagenu (1990).

Internacionalizacija sloboda i prava građana do koje je došlo posle Drugog svetskog rata doprinela je i internacionalizaciji biračkog prava žena. Ovaj proces uticao je na unutrašnje pravo niza država, što je doprinelo povećanju broja država koje ženama garantuju biračko pravo i otklanjaju diskriminaciju prema polu koja je u pogledu sticanja biračkog prava bila izrazita. Države potpisnice međunarodnih konvencija i ugovora prihvatile su načelo o primatu međunarodnog nad unutrašnjim pravom u materiji sloboda i prava građana. Akti međunarodnog prava izvršili su uticaj na unutrašnje pravo najvećeg broja država. Posledica tog uticaja bilo je i garantovanje opšteg prava glasa bez diskriminacije prema polu.

3. Pasivno biračko pravo žena

Kraj XX veka postaviće pred analitičare izbornog prava novi problem. Nakon što su žene u najvećem broju država stekle biračko pravo pod istim uslovima kao i muškarci, praksa izbora je pokazala da žene kao birači sudeluju u javnim poslovima birajući poslanike, ali da je među poslanicima veoma malo žena. Tako je, na primer, u organima državne vlasti u zemljama Evropske zajednice (prema podacima iz 1986. godine),⁹⁵ kako slikovito piše D. Nolen, učešće žena bilo toliko koliko je „dovoljno tek za poslovičnu „grupnu sliku s damom“⁹⁶

Praksa izbora pokazuje da žene efektivno i stvarno koriste samo svoje aktivno biračko pravo, ali da još uvek ne koriste i pasivno biračko pravo. Iako je pasivno biračko pravo zagantovano pod jednakim uslovima pripadnicima oba pola, parlamentarni sastav (kao i sastav drugih organa državne vlasti)⁹⁷ empirijski potvrđuje izrazitu potpredstavljenost žena u organima vlasti.

Potpredstavljenost je predmet rasprava u okviru diskusija o reformama izbornog sistema. U ovim su raspravama razmatrani mogućni načini da se, reformama u izbornom sistemu,

ovaj problem otkloni ili barem ublaži. Među predlozima za reforme izbornog sistema, koji su bili usmereni na efikasnije korišćenje pasivnog biračkog prava žena, ističe se nekoliko grupa predloga. Svaki od njih predstavlja određeni vid primene instituta „pozitivne diskriminacije“ koji se u izbornim sistemima sreće i koristi kao instrument zaštite, pa i favorizovanja, određenih manjinskih grupa koje bi primenom opštih izbornih pravila ostale bez svojih predstavnika u parlamentu, a uz primenu instituta pozitivne diskriminacije stiču mogućnost da budu reprezentovane u parlamentu.

Prva grupa predloga uzima u obzir kandidatske liste i predlaže reformu kandidatskih lista. Reforme kandidatskih lista su po svojoj sadržini i načinu realizacije različiti.

Jedno od zalaganja je prihvatanje takvih kandidatskih lista koje biračuvčici omogućavaju da izabere između kandidata čija se imena nalaze na listi. Takvu mogućnost pruža tip kandidatskih lista (slobodne ili slabo strukturirane liste) koje dopuštaju biračima da glasaju ne samo za političku stranku (koaliciju) koja je istakla kandidatsku listu, već i izbor kandidata unutar liste. Ovakav tip kandidatskih lista često prati i poseban način glasanja u obliku preferencijalnog glasa ili kumulativnog glasa, koji primenom različite metodologije i tehnika glasanja⁹⁸ omogućava biraču da odredi rang kandidata na listi i tako odredi svoj redosled kandidata na listi.

Drugi predlog polazi od tipa zatvorene kandidatske liste, ali utvrđuje posebna pravila za strukturiranje liste. Ovim se predlogom, predlagač kandidatske liste obavezuje, zakonskom normom, da na listi kandidata nominuje i određen, zakonom napred utvrđen broj žena, kao i da poštuje mesto koje na kandidatskoj listi zauzimaju kandidati žene. Ovakva praksa primenjena je u proteklim izborima u Bosni i Hercegovini. Propisi o izborima predviđali su sledeće rešenje za kandidatske liste: za valjanost kandidatske liste zahtevalo se da na listi budu nominovane najmanje tri, ili više žena, u zavisnosti od ukupnog broja kandidata na listi. Pored toga, najmanje jedna od tri nominovane žene morala je biti na jednom od prva tri mesta na listi. Najzad, ukoliko bi se neko od kandidata sa liste povukao, mesto toga kandidata mogao je zauzeti samo kandidat istoga pola. I ovakvom predlogu moguće je uputiti kritiku, jer on ne omogućuje punu slobodu kandidovanja za predlagače kandidatskih lista koji se zakonom obavezuju da na listama nominuju i određeni broj žena. Osim toga, ovo pravilo protivreči načelu nediskriminacije prema polu.

Najzad, treća grupa predloga vezuje se uz metode glasanja o kandidatskim listama. Strogo uzevši, ovi se predlozi ne odnose na tipove kandidatskih lista, već na modalitete glasanja o kandidatskim listama. Takav je, npr. predlog da se primenom metoda panaširanja (mogućnost izbora kandidata sa različitim kandidatskih lista naročitim tehnikom glasanja), omogući biračima da izaberu kandidate žene čija je kandidatura istaknuta na različitim kandidatskim listama. Svim predlozima koji su usmereni na reforme u kandidatskim listama, a koje bi povećale zastupljenost žena u poslaničkim klupama, D. Nolen upućuje osnovnu kritiku ističući da oni neće nužno dovesti do većeg broja žena na listama, niti do većeg broja žena u parlamentu.⁹⁹

Pored reformi koje su usmerene na promene u tipu kandidatskih lista, postoje i predlozi koji u prvi plan ističu izborne kvote i izlaz vide u obrazovanju posebnih izbornih kvota na osnovu

⁹⁴Šire T. Burgentel, Međunarodna ljudska prava, Beograd, 1997, str. 47, kao i Ljudska prava - osnovni međunarodni dokumenti, Zagreb, 1990.

⁹⁵Videti: D. Nolen, Izorno pravo i stranački sustav, Zagreb, 1992, str. 262

⁹⁶D. Nolen, Op. cit. str. 261.

⁹⁷D. Nolen, Op. cit. str. 264.

⁹⁸Preferencijalni glas određuje rangove, označavaju i redosled preferencija koje birač dodeljuje pojedinim kandidatima sa liste zavisno od toga koga od kandidata preferira više, a koga manje. Kumulativni glas određuje redosled kandidata na listi uz pomoć različitog broja bodova koje dodeljuje kandidatima sa liste, od najvećeg broja bodova koje dodeljuje svom prvopreferiranom kandidatu do najmanjeg broja, koji dodeljuje kandidatu koga bi najmanje želeo da vidi kao izabranog.

⁹⁹D. Nolen, Op. cit. str. 268.

kojih se biraju kandidati žene. Primenom ovoga metoda uvećava se važnost i težina glasova koje su birači dodelili kandidatima ženama, i stvaraju povoljniji preduslovi za izbor kandidata žena. Prigovori koji se stavljaju na ovo rešenje odnose se na narušavanje načela jednakosti biračkog prava, kao bitnog svojstva biračkog prava.

Treća grupa predloga izlaz nalazi u uspostavljanju izbornih okruga u kojima bi se među kandidatima morao nalaziti određeni broj žena. To su posebni izborni okruzi u kojima je jedan broj mandata unapred rezervisan za žene. Ovom predlogu zamera se na tome što „posredno uvodi novi tip klasnog sistema“¹⁰⁰ u biračko pravo. Klasni sistem je sistem nejednakog biračkog prava koji pripada istoriji izbora.¹⁰¹

Ovi i drugi predlozi reformi u izbornom sistemu, iako nastoje rešiti problem potpredstavljenosti žena ne postižu stvarne efekte. Oni mogu samo formalno zadovoljiti zahtev za većom zastupljenošću žena u izabranim telima. Pored toga „ti zahvati u izborni proces“, kako piše D. Nolen „pokazuju se u teoriji reprezentacije vrlo opasnim, jer načelo jednakosti muškaraca i žena nastoje ostvariti povređujući izbornu jednakost.“¹⁰²

Povećanje zastupljenosti žena u parlamentu očito nije moguće rešiti reformama izbornog sistema niti pojedinih instituta izbornog sistema (kandidatske liste, kvote, metode i tehnika glasanja i slično), a da se pri tom istovremeno uvažava jednako značajni principi izbornog sistema kao što su princip nediskriminacije i princip jednakosti prava glasa. Uvid u evoluciju biračkog prava žena upućuje na nekoliko opštih zapažanja:

Prvo, borba za sticanje biračkog prava žena otpočela je tek pošto je okončana borba za opšte biračko pravo muškaraca.

Drugo, bilo je potrebno da protekne gotovo ceo jedan vek od kada su građani - muškarci stekli biračko pravo u najvećem broju evropskih država, da i građani - žene steknu ovo pravo pod jednakim uslovima kao i muškarci.

Treće, sadržaj biračkog prava žena menjao se i evoluirao od ograničenog prava glasa (pravo učešća samo u izborima lokalnih organa vlasti), preko posebnih uslova i izuzetaka ili strožijih uslova od uslova koji se zahtevaju na strani birača muškaraca (samo neke žene izuzetno stižu biračko pravo ili ga stižu pod posebnim uslovima), pa do opšteg biračkog prava iz kog je isključena diskriminacija prema polu.

Četvrto, na uklanjanje diskriminacije prema polu i pri sticanju biračkog prava podsticajno su na unutrašnje pravo država delovale međunarodne konvencije o ljudskim pravima.

Peto, danas žene aktivno ostvaruju samo aktivno biračko pravo sudelujući u izboru predstavničkih tela. Primetno je, međutim, da one faktički ne realizuju svoje pasivno biračko pravo što se iskazuje u srazmerno maloj zastupljenosti žena u poslaničkim klupama. Predlozi za reforme izbornog zakonodavstva čiji bi cilj bio otklanjanje ove nesrazmere ugrožavaju neke osnovne i bitne principe izborne jednakosti građana i ne doprinose otklanjanju potpredstavljenosti žena. Ostaje da se izlaz iz ovoga pronađe izvan izbornog sistema, prvenstveno u promeni procesa nominovanja kandidata, dakle u praksi političkih stranaka koje su i glavni subjekti procesa kandidovanja.

¹⁰⁰D. Nolen, Op. cit. str. 268

¹⁰¹To su npr. kurijalni sistem poznat iz istorije izbora u Pruskoj i Austriji (prema zakonu iz 1873. godine), sistem pluralnog (npr. u Belgiji pre Prvog svetskog rata), odnosno umnoženi glas (npr. u Engleskoj pre Prvog svetskog rata). Videti: dr S. Jovanović, O državi, Beograd, 1924, str. 318-323 kao i dr J. Stefanović, Ustavno pravo FNRJ i komparativno pravo, Zagreb, 1956. godine, knjiga II, str. 421 -428.

¹⁰²D. Nolen, Op. cit. str. 268.

2. USTAV I GARANTOVANJE RAVNOPRAVNOSTI POLOVA

RAVNOPRAVNOST POLOVA – PREDLOZI ZA NOVI USTAV SRBIJE¹⁰³

Put ka novom Ustavu Srbije – osvrt na dosadašnji tok ustavne debate i pitanja koja su u njoj dominirala

Ustavno pitanje u Republici Srbiji već dugo vremena je otvoreno. Debata o ustavnopravnim pitanjima odvijala se u stručnoj javnosti još od momenta donošenja Ustava. Ustavna debata imala je tri faze.

Prvu odlikuje rasprava o Ustavu donetom 1990. godine i brojne kritičke zamerke koje su upućene ovom Ustavu.

Prvi pokušaj da se otvori rasprava o novim ustavnim rešenjima za Jugoslaviju, predstavljao je projekat grupe autora »Predlozi za novu zajednicu republika bivše Jugoslavije«.¹⁰⁴

Drugu etapu karakteriše fokusiranje na predloge za nova ustavna rešenja. Kritika Ustava 1990. bila je ujedno i podsticaj da se diskusija usmeri na traganje za novim ustavnim rešenjima. Na početku, debata se vodila o najvažnijim otvorenim ustavnim pitanjima i temeljnim ustavnim principima na kojima je neophodan bazični ustavni konsenzus. O tome svedoče studije o pojedinim ustavnim pitanjima¹⁰⁵, kao i prvi ustavni projekti objavljeni u periodu od 1995. do 2000. godine: »Skica Ustava Srbije«¹⁰⁶, »Ustav regionalne države ujedinjenih srpskih zemalja«¹⁰⁷, »Ustavni principi za demokratsku Srbiju«¹⁰⁸. Posle 2000. godine načelnu debatu zamenjuje debata o pojedinim pitanjima i načinu njihovog rešavanja. Napisano je više studija o pojedinim ustavnim pitanjima¹⁰⁹ kao i projekata ustava u kojima se bliže definiše sadržaj ustavnih principa i najvažnije

¹⁰³ Članak publikovan u Glasniku advokatske komore Vojvodine, br. 2 – 3/2005, str. 104–120.

¹⁰⁴ Autori su domaći i strani eksperti na čelu sa B. Vukobratom – Videti: »Predlozi za novu zajednicu republika bivše Jugoslavije« Beograd, 1993.

¹⁰⁵ Videti: »Ustavna i pravna pitanja jugoslovenske države«, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 1999; »Ustavnost i vladavina prava«, Centar za unapređenje pravnih studija, Beograd, 2000; »Križa i reforma pravosuđa«, Centar za unapređenje pravnih studija, Beograd, 2001. i dr.

¹⁰⁶ Autorka dr M. Pajvančić – Videti: Zbornik Srbije između prošlosti i budućnosti, Forum za etničke odnose, Beograd, 1995.

¹⁰⁷ Autor akademik M. Jovičić - Videti: »Ustav regionalne države ujedinjenih srpskih zemalja«, Vajat, Beograd, 1996.

¹⁰⁸ Autori su domaći eksperti na čelu sa prof. dr L. Bastom. Videti: »Ustavni principi za demokratsku Srbiju«, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1997.

¹⁰⁹ Videti sledeće izvore: »Srbija država regiona«, Veće za demokratske promene, Beograd, 2000; »Predlog za novi Ustav Srbije«, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2000; »The New Serbia Forum – a programme for the re-constitution of Yugoslavia«, London, 2000; »Ustavnopravni okvir decentralizacije Srbije i autonomija Vojvodine«, Centar za regionalizam, Novi Sad, 2001; »Ogledi o regionalizaciji – komparativna studija«, Otvoreni univerzitet Subotica, 2001; »Ustavno preuređenje Savezne republike Jugoslavije«, Centar za liberalnodemokratske studije, Beograd 2002; »Novi koncept lokalne samouprave u Srbiji«, Agencija za lokalnu samoupravu, Subotica; »Regionalizacija Srbije«, Centar za liberalnodemokratske studije, Beograd,

ustavne institucije¹¹⁰. U to vreme pažnju stručnjaka privlače dve grupe pitanja. Prva se odnosi na koncept novog ustava, a druga na problem vertikalne podele vlasti kao krucijalno ustavno pitanje o kome postoje različita stanovišta. Interesovanje za ustavna pitanja poraslo je u toku 2003. godine kada je otpočeo rad na donošenju Ustava Srbije. Diskusija se fokusirala na četiri projekta ustava koji su bili predmet posebne pažnje: »Ustavna rešenja za Srbiju i Jugoslaviju«¹¹¹, »Nacrt Ustava Kraljevine Srbije«¹¹², »Model Ustava Srbije«¹¹³ i »Osnovna načela za novi Ustav Srbije«¹¹⁴. U toku debate¹¹⁵ izdvojile su se četiri grupe pitanja: osnovna načela i definicija države; ljudska prava; organizacija vlasti i teritorijalna organizacija.

Treća faza započinje 2003. godine. Njeno osnovno obeležje je početak rada na pripremi novog Ustava Srbije u Narodnoj skupštini Republike Srbije. U toku rada na promeni Ustava, Demokratska stranka Srbije je svoje načelne poglede izložene u »Osnovnim načelima za novi Ustav Srbije« precizirala u dokumentu »Nacrt Ustava Srbije« (2003). Nacrt Ustava Srbije podnela je i Demokratska stranka (2003), dok su neke političke stranke podržale osnovne ideje izložene u projektima na kojima su radile grupe stručnjaka¹¹⁶. Prvi pokušaj da se donese novi Ustav Srbije rezultirao je neuspehom. Rad Ustavne komisije okončan je raspuštanjem Narodne skupštine Srbije krajem 2004 godine¹¹⁷.

U Srbiji je ponovo započeo rad na pripremi Ustava. Pažnja je usmerena na nekoliko ustavnih projekata¹¹⁸. Od ukupno sedam ustavnih projekata tri su pripremljena u političkim strankama¹¹⁹, dva su rezultat rada ekspertskih grupa okupljenih oko nevladinih organizacija¹²⁰, jedan je autorski rad profesora ustavnog prava¹²¹ i naposljetku, najnoviji predlog koji je pripremila Vlada Srbije.

2003. i drugo.

¹¹⁰ Grupa autora na čelu sa dr M. Pajvančić, »Principi ustavne deklaracije« Forum za etničke odnose, Beograd, 2000.

¹¹¹ Na projektu je radila grupa autora na čelu sa dr L. Basta Flajner. Videti publikaciju Beogradskog centra za ljudska prava, Beograd, 2001.

¹¹² Autor projekta je dr P. Nikolić.

¹¹³ Na projektu je radila grupa autora na čelu sa dr M. Pajvančić, Videti publikaciju Forum iurisa, Novi Sad, 2002.

¹¹⁴ Projekt pripremljen u Demokratskoj stranci Srbije.

¹¹⁵ Debata je zabeležena u časopisu »Prizma«, Centar za liberalnodemokratske studije, januar 2003, Zborniku »Pravni sistem i država u demokratskoj tradiciji«, Konrad Adenauer, Beograd, 2003, Zborniku »Vojvodina i budući Ustav Srbije« Konrad Adenauer, Beograd, 2003, Zborniku »Ustavni sud Srbije – u susret novom Ustavu«, Ustavni sud, Beograd, 2004. Novi kvalitet ustavne rasprave je rezultirao identifikovanjem pitanja o kojima postoje istovetni pogledi, kao i pitanja o kojima se stanovišta autora projekata značajnije razlikuju. Pregled ovih pitanja sačinila je G17+, Zbornik »Pravni sistem i država u demokratskoj tradiciji«, K. Adenauer, Beograd, 2003.

¹¹⁶ »Predlog za novi Ustav Srbije« podržao je Građanski savez Srbije, dok je »Model Ustava Srbije« podržala stranka Reformista Vojvodine.

¹¹⁷ Rezultat do koga je Ustavna komisija došla u toku svoga rada, publikovan je u Zborniku »Predlozi za novi Ustav Srbije«, Fridrih Ebert Stiftung, Beograd, 2004.

¹¹⁸ Videti: Zbornik »Predlozi za novi Ustav Srbije«, Fridrih Ebert Stiftung, Beograd, 2004, u kome su sabrani ustavni projekti. Među njima su predlozi stručnjaka među kojima - Beogradskog centra za ljudska prava (»Predlog za novi Ustav Srbije«), dr P. Nikolića »Nacrt Ustava Kraljevine Srbije«, Forum iurisa (»Model Ustava Srbije«), političkih stranaka - Demokratske stranke (»Nacrt Ustava Srbije«), Demokratske stranke Srbije (»Nacrt Ustava Srbije«), Liberala Srbije (»Ustav Srbije«), predlozi do kojih je u svom radu došla Ustavna komisija (»Predlog za promenu Ustava«), kao i pregled otvorenih pitanja novog Ustava Srbije (G17+).

¹¹⁹ Nacrt Ustava Republike Srbije, Demokratska stranka Srbije, 2003, Nacrt Ustava Srbije, Demokratska stranka, 2003, Nacrt Ustava Srbije, Liberali Srbije 2004.

¹²⁰ »Predlog za novi Ustav Srbije«, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2001, Projekt Ustava Republike Srbije, Forum iuris, Novi Sad 2001.

¹²¹ dr P. Nikolić, »Ustav Kraljevine Srbije – nacrt«, izdanje autora, Beograd, 2001.

Zašto je važno ustavno uređivanje ravnopravnosti polova?

Ovaj kratki pregled toka i sadržaja dosadašnje ustavne debate pokazuje da do sada posebna pažnja nije bila poklonjena pitanju ravnopravnosti polova u budućem ustavu Srbije. Kako ovo pitanje smatramo važnim jer se odnosi na ustavni status i ljudska prava građanki i građana Srbije, ono će biti predmet naše posebne pažnje.

Demokratski ustav legitimiran je konsenzusom ne samo političkih aktera ustavnog procesa, već i konsenzusom najšireg kruga građana i građanki o najvažnijim pitanjima na kojima počiva zajednica u kojoj oni žive. Ustavni proces i postupak donošenja Ustava treba da omoguće postizanje konsenzusa o temeljnim pitanjima ustrojstva političke zajednice i poziciji građana i građanki u njoj. Srbiji je potreban novi ustav, koji bi konstitucionalizovao okvir demokratske tranzicije. Kad se društvo nakon promene režima suoči sa donošenjem novog ustava, postavljaju se pitanja *ko će biti ustavotvorac, na koji način će ustav biti usvojen, te u kom trenutku ustav treba da bude usvojen ko učestvuje u njegovom kreiranju i ko odlučuje o njegovom donošenju*: ovo su pitanja o autoru, o proceduri, o vremenu donošenja ustava i subjektima koji sudeluju u njegovom kreiranju i donošenju. Doneti ustav znači definisati nove identitete, što važi kako za sve pojedince, tako i za političku zajednicu. To znači definisati institucionalni okvir budućeg zajedničkog života. Najzad, u jednom idealnom smislu, pravila zapisana u ustav su osnov društvenog konsenzusa o vrednostima i procedurama na kojima počiva zajednica.

Ustav nije samo temeljni, već je pre svega *utemeljujući* akt, propis kojim se pravno formalizuju odluke koje čine mogućom egzistenciju građana/građanki i države na način ustavne demokratije. Od toga koja načela i kriterijume ustavotvorci izaberu u pristupu ovim i izvedenim pitanjima, odlučno će zavisiti status pojedinca u državi i priroda političke zajednice.

Da bi novi Ustav Srbije odgovorio ovim zahtevima u ustavni proces moraju biti ravnopravno uključeni i žene i muškarci. Još u vreme Francuske revolucije i pripreme Deklaracije o slobodama i pravima čoveka, Olimpija de Guž (1775 – 1793) u Deklaraciji prava žene i građanke upozorava na legitimno pravo građanki da aktivno učestvuju u kreiranju i donošenju ustava: »Ustav je ništavan ako većina pojedinaca koji čine Naciju nije učestvovala u njegovom donošenju«. Rukovođeni ovim načelnim stavom, iskazujemo spremnost da se uključimo u ustavnu debatu i učestvujemo u procesu pripreme novog Ustava Republike Srbije.

Pregled rešenja o ravnopravnosti polova u projektima ustava

U nastavku ukazujemo na osnovna rešenja i način uređivanja ravnopravnosti polova u projektima ustava koji su bili predmet posebne pažnje stručne i političke javnosti i koji mogu poslužiti kao izvori za nova ustavna rešenja.

»**Predlozi za novi Ustav Srbije**« Beogradskog centra za ljudska prava polaze od međunarodnih standarda ljudskih prava, a relevantne garancije koje se odnose na ravnopravnost polova obuhvataju: jednakost pred zakonom; pravo na podjednaku zakonsku zaštitu bez ikakve diskriminacije¹²²; zabranu svake neposredne ili posredne diskriminacije na osnovu pripadnosti određenom polu; mere afirmativne akcije neophodne za ostvarivanje ravnopravnosti i potrebne zaštite i napretka za lica ili grupe lica koje se nalaze u nejednakom položaju kako bi im se omogućilo puno uživanje ljudskih prava pod jednakim uslovima; pravo na sklapanje braka na osnovu

¹²² Zabranu diskriminacije s obzirom na seksualnu orijentaciju, koja se utvrđuje u ovom predlogu nisu podržali svi članovi grupe koja je radila na pripremi predloga, pa otuda izdvojeno mišljenje dva člana grupe u odnosu na ovo pitanje.

slobodno datog pristanka budućih supružnika; ravnopravnost supružnika prikom sklapanja braka, tokom njegovog trajanja i pri raskidu braka; posebna zaštita porodice, majke i deteta; pravo majke na podršku i zaštitu države u zakonom propisanom periodu pre i posle porođaja; posebna zdravstvena zaštita dece, trudnica i starijih lica, ako je ne ostvaruju po nekom drugom osnovu.

Iako autori projekta nastoje da koriste nediskriminatornu terminologiju u tome ne uspeavaju do kraja¹²³. Politika jednakih mogućnosti nije ustanovljena kao ustavno pravo i obaveza države. Među razlozima za zabranu rada političke stranke ne navodi se diskriminacija prema polu već samo rasna, nacionalna i verska mržnja i diskriminacija. Nije uređeno roditeljsko pravo kao jednako pravo i obaveza oca i majke. Posebna prava posle porođaja (porodiljsko odsustvo) garantuju se samo majkama, ne i očevima. Sloboda odlučivanja o rađanju dece nije posebno zajemčena.

«**Nacr Ustava Kraljevine Srbije**» dr P. Nikolića garantuje: jednakost građana s obzirom na pripadnost određenom polu; jednakost svih pred zakonom; dostupnost radnih mesta i funkcija pod jednakim uslovima; pravo na pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad iste vrednosti bez ikakve razlike; posebna zaštita na radu i posebni uslovi rada za žene, omladinu i invalide; obavezno socijalno osiguranje svih zaposlenih lica i članova njihovih porodica; pravo na zaštitu zdravlja iz javnih prihoda za decu, žene, trudnice i stara lica ukoliko to pravo ne ostvaruju po nekom drugom osnovu; posebna zaštita porodice, majke i deteta kao i maloletnih lica bez roditelja; zaključivanje braka na osnovu slobodnog pristanka supružnika; ravnopravnost supružnika u braku; slobodno odlučivanje bračnih drugova o rađanju dece; pravo i dužnost roditelja da svoju decu izdržavaju, podižu, vaspitavaju i školuju.

U projektu se nedosledno koristi nediskriminatorna terminologija¹²⁴. Mere afirmativne akcije nisu posebno uređene. Nije izričito uređena zabrana posredne i neposredne diskriminacije. Politika jednakih mogućnosti nije ustanovljena kao ustavno pravo i obaveza države. Među razlozima za zabranu rada političke stranke ne navodi se diskriminacija prema polu već samo rasna, nacionalna i verska mržnja i diskriminacija. Sloboda odlučivanja o rađanju dece garantuje se samo supružnicima u braku, ne i u vanbračnoj zajednici. Pravo na porodiljsko (roditeljsko) odsustvo nije posebno garantovano.

«**Model Ustava Srbije**», Forum iurisa garantuje ljudska prava polazeći od međunarodnih standarda u ovoj oblasti i uređuje: obavezu države da, u skladu sa načelom socijalne solidarnosti, preduzima aktivne mere ekonomske i socijalne pomoći građanima i društvenim grupama koji se, iz različitih razloga nalaze u neravnopravnom položaju, sa ciljem otklanjanja ekonomskih i socijalnih prepreka za ostvarivanje jednakosti u pravima; jednakost pred zakonom i jednakost u zaštiti sloboda i prava; ravnopravnost roditelja u roditeljskim pravima i obavezama; pravo na sklapanje braka; ravnopravnost žena i muškaraca prilikom sklapanja braka, za vreme trajanja braka kao i prilikom razvoda braka; sklapanje braka na osnovu slobodnog pristanka supružnika; pravo državljana i državljanke da, pod ravnopravnim uslovima, stupaju u javnu službu i obavljaju političke funkcije; pravo na jednake mogućnosti i jednak tretman u izboru zanimanja i zapošljavanju bez diskriminacije na osnovu pola; posebna prava zaposlenih žena, omladine i hendikepiranih lica; pravo na jednaku nagradu za isti rad bez ikakve razlike; pravo na stručnu obuku; pravo na poštovanje dostojanstva ličnosti na poslu; pravo zaposlenih žena na zaštitu materinstva; pravo na jednake mogućnosti i jednak tretman zaposlenih sa porodičnim obavezama; obaveza države i poslodavaca da preduzmu zakonske mere za obezbeđenje prava u vezi sa radom i na osnovu rada; dostupnost svih oblika obrazovanja

¹²³ Npr. videti garanciju biračkog prava («građani») državljanstva («državljeni») i sl.

¹²⁴ Imenice su u muškom rodu «građani», «državljeni», «stranci». To je posebno vidljivo u garancijama koje se odnose na politička prava (npr. članovi 24, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51).

pod jednakim uslovima; obaveza države da obezbedi zdravstvenu zaštitu deci, trudnicama i starim licima, ako je ne ostvaruju po nekom drugom osnovu; pravo na utočište od progona zbog pripadnosti određenom polu.

Autori ovog predloga koriste nediskriminatornu terminologiju.¹²⁵ Predlog ne uređuje eksplicitno zabranu neposredne i posredne diskriminacije i ne sadrži eksplicitnu odredbu o mogućnosti preduzimanja mera afirmativne akcije. Nije izričito uređena zabrana posredne i neposredne diskriminacije. Politika jednakih mogućnosti nije ustanovljena kao opšta ustavna obaveza države, već je to učinjeno samo u vezi sa načelom socijalne solidarnosti. Među razlozima za zabranu rada političke stranke ne navodi se diskriminacija prema polu, već samo rasna, nacionalna i verska mržnja i diskriminacija. Sloboda odlučivanja o rađanju dece nije zagarantovana. Pravo na porodiljsko (roditeljsko) odsustvo nije posebno garantovano.

«**Nacr Ustava Srbije**» koji je sačinila Demokratska stranka takođe polazi od međunarodnih standarda ljudskih prava i uređuje: zabranu diskriminacije po osnovu pripadnosti polu; jednakost pred zakonom; pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije; mogućnost uvođenja mera afirmativne akcije; zabrana ograničenja ljudskih prava pod izgovorom da nisu zajemčena Ustavom; zabrana prinudnog rada i eksplicitna odredba o tome da se seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koje je u nepovoljnom položaju smatra prinudnim radom; pravo muškaraca i žena odgovarajućeg uzrasta da stupe u brak i zasnuju porodicu; ravnopravnost supružnika prilikom zasnivanja braka, tokom njegovog trajanja i prilikom raskida braka; pravo roditelja kao i zakonskih staratelja da svojoj deci obezbede versko i moralno obrazovanje u skladu sa svojim uverenjima; pravo na utočište od progona zbog pripadnosti određenom polu; pravo na posebnu zaštitu porodice, majke i deteta; pravo majke na podršku i zaštitu u zakonom propisanom razdoblju pre i posle porođaja; pravo na posebnu zdravstvenu zaštitu dece, trudnica i starih lica ako je ne ostvaruju po drugom osnovu.

U predlogu se nastoji obezbediti nediskriminatorna terminologija¹²⁶, ali se to pravilo ne poštuje dosledno u celini teksta. Neka važna prava nisu uređena, kao npr. sloboda odlučivanja o rađanju dece, pravo na porodiljsko (roditeljsko) odsustvo, ravnopravnost majke i oca u roditeljskim obavezama, politika jednakih mogućnosti kao obaveza države, posebna zaštita na radu trudnica i majki, pravo na jednaku naknadu za jednak rad. Posebna zaštita i podrška garantuje se samo majkama pre i posle porođaja, dok pravo na ovu podršku i zaštitu posle porođaja nije garantovano i ocu deteta. Među razlozima za zabranu rada udruženja ne navodi se izričito i izazivanje mržnje zasnovane na pripadnosti određenom polu, već se razlozi zabrane vezuju samo za izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje.

«**Nacr Ustava Republike Srbije**» koji je pripremila Demokratska stranka Srbije garantuje ljudska prava polazeći od međunarodnih standarda u ovoj oblasti. U predlogu se posebno garantuju: jednakost pred Ustavom i zakonom; pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije; zabrana neposredne i posredne diskriminacije zasnovane na pripadnosti određenom polu; mere afirmativne akcije radi postizanja pune i delotvorne ravnopravnosti lica ili grupe lica koja su u stvarno nejednakom položaju u odnosu na ostale građane; zabrana prinudnog rada uz eksplicitnu odredbu prema kojoj se seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koje je u nepovoljnom položaju smatra prinudnim radom; pravo roditelja i zakonskih staralaca da verski i

¹²⁵ Preambula Ustava započinje rečima «građani i građanke Srbije» uz napomenu da se sve imenice koje se odnose na subjekte sloboda i prava i nosioce javnih funkcija, a koje su u daljem tekstu upotrebljene u muškom rodu, podrazumeva i odgovarajući oblik ženskog roda.

¹²⁶ Preambula Ustava započinje rečima «građani i građanke Srbije», ali se kasnije to ne čini dosledno niti se opštom napomenom upućuje na korišćenje oba roda imenica.

moralno uobičajeno svoju decu prema svojim uverenjima; posebna zaštita na radu i posebni uslovi rada za žene, omladinu i invalide; pravo na zaključenje braka; zaključenje braka na osnovu slobodno datog pristanka muškarca i žene; ravnopravnost muškarca i žene prilikom zaključivanja braka, za vreme trajanja braka i prilikom raskida braka; ravnopravnost roditelja u njihovom pravu i dužnosti da izdržavaju, vaspitavaju i obrazuju svoju decu i mogućnost da ova prava budu oduzeta ili ograničena odlukom suda jednom ili oboma od roditelja, a u interesu deteta i u skladu sa zakonom; podsticaj i pomoć Republike Srbije roditeljima da se odluče na rađanje dece; pravo na zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda za decu, trudnice i stare, ukoliko je ne ostvaruju po drugom osnovu; posebna zaštita porodice, majke i deteta koju garantuje Republika Srbija; pravo na posebnu podršku i zaštitu majke pre i posle porođaja.

U ovom predlogu terminologija ne uvažava standard koji nalaže da terminologija propisa bude nediskriminatorna¹²⁷. U predlogu Ustava nije našla svoje mesto obaveza države da vodi politiku jednakih mogućnosti. Posebna zaštita i podrška garantuje se samo majkama pre i posle porođaja, dok pravo na ovu podršku i zaštitu posle porođaja nije garantovano i ocu deteta. Pravo na porodijsko (roditeljsko) odsustvo nije posebno garantovano. Nema garancije socijalne sigurnosti i zaštite za trudnice i majke. Među razlozima za zabranu rada udruženja ne navodi se izričito i izazivanje mržnje zasnovane na pripadnosti određenom polu, već se razlozi zabrane vezuju samo za izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje. Eksplicitno ne zabranjuje izazivanje netrpeljivosti zasnovane na pripadnosti određenom polu. Pravo na azil nije posebno garantovano.

«Ustav Srbije» koji su sačinili Liberali Srbije polazi takođe od međunarodnih standarda ljudskih prava i posebno uređuje: jednakost pred zakonom; pravo na jednaku zakonsku zaštitu bez diskriminacije; zabranjuje diskriminaciju zasnovanu za pripadnosti određenom polu; garantuje mogućnost preduzimanja mera afirmativne akcije; zabranu prinudnog rada, a seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koje je u nepovoljnom položaju smatra se prinudnim radom; posebnu zaštitu porodice; pravo i dužnost roditelja da se staraju o podizanju i vaspitavanju svoje dece; pravo roditelja kao i zakonskih staratelja da svojoj deci obezbede versko i moralno obrazovanje u skladu sa svojim uverenjima; posebnu zaštitu porodice, majke i deteta koju obezbeđuje društvo i država; pravo majke na podršku i zaštitu u zakonom propisanom razdoblju pre i posle porođaja; posebna zdravstvena zaštita trudnica, dece i starih lica ukoliko je ne ostvaruju po drugom osnovu.

I u ovom predlogu ne poštuju se standardi terminologije koji nalažu da terminologija propisa ne bude diskriminatorna¹²⁸. Ne uređuju se eksplicitno oblici diskriminacije (posredna i neposredna). U predlogu Ustava nije našla svoje mesto obaveza države da vodi politiku jednakih mogućnosti. Posebna zaštita i podrška garantuje se samo majkama pre i posle porođaja, dok pravo na ovu podršku i zaštitu posle porođaja nije garantovano i ocu deteta. Pravo na porodijsko (roditeljsko) odsustvo nije posebno garantovano. Nema garancije socijalne sigurnosti i zaštite za trudnice i majke. Među razlozima za zabranu rada udruženja ne navodi se izričito i izazivanje mržnje zasnovane na pripadnosti određenom polu, već se razlozi zabrane vezuju samo za izazivanje rasne, nacionalne ili verske mržnje. Ne zabranjuje se izričito izazivanje netrpeljivosti i mržnje zasnovane na pripadnosti određenom polu. Sloboda odlučivanja o rađanju dece nije zagarantovana.

Pregled osnovnih ustavnih rešenja kojima se bliže uređuje opšti ustavni princip ravnopravnosti polova upućuje na nekoliko opštih zaključaka.

Prvo, iako je u svim projektima primetno nastojanje da terminologija koja se koristi u najvišem pravnom aktu ne bude diskriminatorna, u tome se samo delimično uspelo. Samo dva projekta ukazuju na ovaj aspekt koristeći u preambulama imenice u oba roda (građani i građanke).

Drugo, u najvećem broju predloga garantovana je ravnopravnost muškaraca i žena bilo pozitivnom normom bilo zabranom diskriminacije zasnovane na pripadnosti određenom polu. Posebno se garantuje ravnopravnost pred zakonom kao i ravnopravnost u pravu na zaštitu sloboda i prava. U nekim projektima izostaje definisanje oblika diskriminacije (posredna ili neposredna). Primetno je, da se izazivanje netrpeljivosti i mržnje zbog pripadnosti određenom polu ne zabranjuje, niti se pripadnost određenom polu navodi kao razlog za zabranu rada političke stranke ili udruženja građana. U oba slučaja zabrana se odnosi samo na rasnu, versku i nacionalnu netrpeljivost.

Treće, u projektima je izostalo utvrđivanje obaveze države da vodi politiku jednakih mogućnosti.

Četvrto, mere afirmativne akcije predviđene su kao mogućnost u najvećem broju projekata, a prestanak ovih mera vezuje se za postizanje cilja kome su namenjene mere afirmativne akcije.

Peto, slobodu odlučivanja o rađanju dece garantuje većina projekata, ali se može zapaziti da se njen sadržaj različito određuje. U nekim projektima ona je garantovana opštom odredbom. U drugima je odlučivanje o rađanju dece pravo roditelja.

Šesto, najveći broj prava koje garantuju predlozi projekata odnosi se na posebnu zaštitu žena u njihovoj reproduktivnoj ulozi (majke, trudnice pre i posle porođaja). Ipak, nijedan od projekata ne precizira npr. pravo na plaćeno porodijsko odsustvo za zaposlene. Izostaju garancije prava na socijalnu zaštitu roditelja (žene ili muškarca), posebno samohranih roditelja koji imaju decu do određene godine starosti. Uprkos vidljivom pokušaju da se u nekim projektima naglase prava i obaveze oba roditelja u odnosu prema deci, u tome se do kraja nije uspelo. Tako, na primer, pravo na zdravstvenu zaštitu i posebnu brigu posle porođaja garantuje se samo majkama, ali ne i očevima. Samo u jednom od projekata eksplicitno je utvrđen izvor finansiranja ovog vida zdravstvene zaštite (javni prihodi), što je posebno značajno za mogućnost efektivne realizacije prava. Izostaje u potpunosti garantovanje određenih prava samohranom roditelju. Neka prava su garantovana opštom normom koja traži preciziranje kako bi se efikasno mogla primeniti (npr. odredba prema kojoj porodica, majke i deca uživaju posebnu brigu društva i države).

Sedmo, primetno je nastojanje autora projekata da uredi posebne oblike zaštite žena u procesu rada. To su izvesno i najcelovitije uređene garancije, premda bi se i u ovom pogledu mogle decidnije urediti neke garancije formulisane sada u vidu blanketnih odredaba (npr. prava bi mogla biti formulisana kao obaveza poslodavca). Indikativno je da samo nekoliko predloga sadrži eksplicitnu odredbu o pravu na jednaku naknadu za jednak rad. Samo u jednom od projekata garantuje se izričito pravo na jednake mogućnosti i jednak tretman u izboru zanimanja i zapošljavanju bez diskriminacije na osnovu pola.

Osmo, pravo na obrazovanje je garantovano u svim projektima kao opšte pravo koje uživa svaka osoba. Ipak postoje izvesne razlike, koje se tiču nivoa obrazovanja (npr. da li samo osnovno obrazovanje ili svi stupnjevi obrazovanja). Formulacije bi morale biti nedvosmislene, a pravo bi trebalo garantovati za sve stupnjeve obrazovanja kao jednaku dostupnost svih nivoa obrazovanja.

Deveto, ravnopravnost budućih supružnika prilikom zaključenja braka, sloboda odlučivanja budućih supružnika o sklapanju braka, njihova ravnopravnost tokom trajanja braka kao i prilikom razvoda braka garantuju svi projekti.

Deseto, u nekim projektima seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koje je u nepovoljnom položaju smatra se prinudnim radom koji ustav zabranjuje. To su svakako rešenja koja treba podržati i nastojati da nađu svoje mesto u budućem Ustavu Srbije.

¹²⁷ Videti na primer članove 1, 2, 12, 13, 16, 50, 51, 55.

¹²⁸ Videti na primer članove 1, 2, 5, 7, 9, 43, 54, 57.

Sve što je izneto govori o potrebi da se ustavnoj materiji koja uređuje ravnopravnost žena i muškaraca pristupi odgovorno i brižljivo, jer Ustav ostaje osnovni okvir koji definiše sadržaj ovog ustavnog načela i izvor pratećih propisa, prvenstveno zakona kojima se ova materija bliže uređuje. Zbog toga je važno u Ustavu imati čvrstog i jasnog garanta ravnopravnosti žena i muškaraca i pouzdanog vodiča za aktivnost zakonodavca.

Načelo ravnopravnosti polova u Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama

Konkretni predlozi ustavnih normi za novi Ustav Republike Srbije polaze od međunarodnih standarda ljudskih prava utvrđenih u međunarodnim konvencijama, posebno onih ratifikovanih od strane nadležnih organa Državne zajednice Srbija i Crna Gora, i bliže konkretizovanih kroz praksu međunarodnih institucija za zaštitu ljudskih prava, kao i od opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava.

Konkretni predlozi odnose se posebno na: ustavno garantovanje ravnopravnosti polova i zabranu posredne i neposredne diskriminacije; obavezu države i vlade da vode politike jednakih mogućnosti; bliže definisanje sadržaja načela ravnopravnosti polova u pojedinim oblastima društvenog života, posebno u sferi ekonomije (npr. rad, zapošljavanje) i politike (npr. princip ravnomerne zastupljenosti žena na izbornim i imenovanim položajima); ustanovljavanje mogućnosti preduzimanja mera afirmativne akcije radi otklanjanja faktičke neravnopravnosti; zaštitu prava na ravnopravnost polova (npr. pravo na zaštitu, instrumenti, procedure).

Prilikom uređivanja načela ravnopravnosti polova potrebno je imati u vidu opšte i regionalne međunarodne standarde u ovoj oblasti. Oni su sadržani u ratifikovanim međunarodnim konvencijama¹²⁹ i bliže operacionalizovani kroz praksu međunarodnih tela u čijoj je nadležnosti nadzor nad primenom standarda kao i međunarodnih institucija nadležnih za zaštitu ljudskih prava. Ove standarde potrebno je implementirati u novi Ustav Srbije.

Pored toga, potrebno je ukazati na garancije vezane za načelo ravnopravnosti polova koje uređuje Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama. Odredbe sadržane u Povelji o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama relevantne za ustavno uređivanje načela ravnopravnosti polova obuhvataju više garancija: zabranu diskriminacije posredne/neposredne (član 3, stav 3); mere afirmativne akcije (član 3, stav 4); zabranu ograničenja prava pod izgovorom da prava nisu garantovana Poveljom (član 8); jemstvo stečenih prava (član 47, stav 1); sklapanje braka na osnovu slobodne volje supružnika (član 9 stav 1); sklapanje, trajanje i razvod braka - ravnopravnost supružnika (član 9, stav 1); posebnu zaštitu majke

¹²⁹ Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (1948); Konvencija o političkim pravima žena (1952); Pakt o građanskim i političkim pravima (1966); Pakt o socijalnim i ekonomskim pravima (1966); Deklaracija o eliminisanju svih oblika diskriminacije prema ženama (1967); Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (1979); Konvencija o statusu udatih žena; Konvencija o pristanku na brak, minimalnoj dobi za brak i registrovanju brakova; Deklaracija o ravnopravnosti između žena i muškaraca (1988); Zaključci konferencija u Strazburu (1986), Beču (1989), Rimu (1993); Zaključci IV svetske konferencije o ženama (Beč 1994); Pekinški dokumenti 1995 (parlamentarna deklaracija, platforma za akciju); Deklaracija Saveta Evrope o ravnopravnosti žena i muškaraca kao fundamentalnom kriterijumu demokratije (1997); Univerzalna deklaracija o demokratiji (1997); Zaključci Međuparlamentarne konferencije u Nju Delhiju (1997); Završni dokument interparlamentarne konferencije o bezbednosti i saradnji na Mediteranu (2000); Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i građanskih sloboda; Povelja o osnovnim pravima u Evropskoj uniji (2000); Dokument usvojen u Bukureštu (2001); Konvencija br. 3 o zapošljavanju žena pre i posle porođaja (Međunarodne organizacije rada); Konvencija br. 45 o zapošljavanju žena na podzemnim radovima u rudnicima svih kategorija (MOR); Konvencija br. 89 o noćnom radu žena zaposlenih u industriji (MOR); Konvencija br. 100 o jednakosti nagrađivanja muške i ženske radne snage za rad jednake vrednosti (MOR); Konvencija br. 103 o zaštiti materinstva; Konvencija br. 111 (1958) o sankcionisanju diskriminacije u zapošljavanju i zanimanju (MOR) i dr.

i deteta (član 40); posebnu zdravstvenu zaštitu trudnica (član 45); pravo na utočište – strah od progona zbog pripadnosti polu kao osnov za sticanje prava na azil (član 38, stav 1).

Ali, Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama ne sadrži neke od važnih garancija ravnopravnosti polova koje predstavljaju međunarodne standarde.

Tako Povelja ne ispunjava standard koji nalaže da se u propisima, osobito u najvažnijem pravnom aktu kao što je Ustav, koristi nediskriminatorna terminologija.

Navodimo samo nekoliko primera koji o tome svedoče: biračko pravo uživaju građani, ali ne i građanke (član 33, stav 2); pravo učešća u odlučivanju o javnim poslovima garantuje se građanima, ali ne i građankama (član 33, stav 1); pravo na državljanstvo garantuje se državljanima, ne i državljkama (član 35).

Postoje u Povelji i dobri primeri nediskriminatorne terminologije koje bi trebalo koristiti kao uzor. Na primer: svako ima pravo da osniva novine i druga sredstva javnog obaveštavanja (član 30, stav 1); svako uživa slobodu udruživanja (član 32, stav 1).

Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama ne garantuje neka prava ili slobode posebno značajna za efektivno ostvarivanje ustavnog načela ravnopravnosti polova. Bez garantovanje ovih prava načelo ravnopravnosti polova, za razliku od drugih sloboda i prava garantovanih ustavom, ostaje na nivou programске ustavne norme bez efektivne i neposredne primene.

U oblasti ustavne zaštite porodice i braka izostaju garancije ravnopravnosti supružnika u braku. Nije uređen princip jednake odgovornosti roditelja za podizanje dece i prava i obaveze prema deci. Sloboda odlučivanja o rađanju dece nije zagarantovana. U oblasti političkih prava izostaje eksplicitna garancija jednakih mogućnosti za oba pola da sudeluju u političkom životu i javnoj vlasti kao i garancija ravnomerne zastupljenosti žena i muškaraca na svim izbornim i imenovanim položajima; među razlozima zabrane rada političke stranke ne navodi se mržnja i netrpeljivost s obzirom na pripadnost određenom polu, već samo rasna, nacionalna i verska netrpeljivost i mržnja i dr. U oblasti rada i zapošljavanja izostaju garancije prava na jednaku naknadu za jednak rad, dostupnost svakog radnog mesta pod jednakim uslovima, jednake mogućnosti za profesionalno napredovanje i stručno usavršavanje i dr. U oblasti socijalne i zdravstvene zaštite nisu uređena neka važna prava vezana za zaštitu reproduktivnih prava, a koja pokazuju posebnu brigu države u domenu zaštite reproduktivnih prava, kao npr. pravo na porodijsko i roditeljsko odsustvo; posebna prava na socijalnu i zdravstvenu zaštitu samohranih roditelja (očeva i majki) sa decom do određenog uzrasta; posebna prava na materijalno obezbeđenje za vreme nezaposlenosti samohranih roditelja (očeva i majki) sa decom do određenog uzrasta; pravo na zdravstvenu zaštitu po osnovu rada u kući.

Predlozi za novi Ustav Republike Srbije

U nastavku će biti izneti konkretni predlozi za novi Ustav Srbije koji se odnose na ravnopravnost polova i bliže uređuju ovo temeljno ustavno načelo.

U preambuli Ustava pored termina «građani» treba koristiti i termin «građanke».¹³⁰

U uvodnom delu Ustava među osnovnim načelima na kojima počiva Ustav potrebno je uneti odredbu o ravnopravnosti žena i muškaraca kao i obavezu države da razvija politiku jednakih mogućnosti i u tom cilju preduzima posebne mere afirmativne akcije. Tekst ustavne odredbe bi mogao glisiti:

¹³⁰ Videti dokumente Međuparlamentarne unije – posebno Plan rada za korigovanje sadašnje neravnoteže između učešća žena i muškaraca u političkom životu – tačka B IV / Pariz 1994) nalaže da jezik koji se koristi u zakonodavstvu ne sme biti diskriminatoran i preporučuju državama da revidiraju ustave i eliminišu termine koji teže zagovaranju polnog stereotipa.

«Republika Srbija obezbeđuje ravnopravnost građana i građanki. Ona podstiče ravnopravnost žena i muškaraca razvijajući politiku jednakih mogućnosti, što uključuje i posebne mere afirmativne akcije (pozitivne diskriminacije)»¹³¹.

U delu Ustava o kome se uređuju slobode i prava trebalo bi uneti nekoliko važnih garancija ljudskih prava i to:

U ovom delu Ustava potrebno je urediti: jemstvo stečenih prava¹³², zabranu ograničenja ljudskih i manjinskih prava pod izgovorom da ona nisu zajemčena Ustavom¹³³ pravo na delotvornu sudsku zaštitu ljudskih prava garantovanih Ustavom i međunarodnim pravom¹³⁴, zabranu izazivanja i podsticanja diskriminacije¹³⁵, mere afirmativne akcije u oblasti izbornog

¹³¹ U osnovnim načelima garantuje se posebno zaštita za tri kategorije građana – državljane Republike Srbije koji žive u inostranstvu, pripadnike srpskog naroda (član 13) i nacionalne manjine (član 14). Smatramo da je u uvodnom delu Ustava potrebno posebno urediti i ravnopravnost žena i muškaraca i posebno politiku jednakih tretmana. Tome u prilog govori komparativna ustavna praksa i međunarodni dokumenti (članovi 3 i 4 Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena; Završni dokument IV Konferencije OUN o ženama / Peking 1995; Povelju Evropske bezbednosti, paragraf 3; Deklaraciju o jednakosti između žena i muškaraca kao fundamentalno kriterijumu demokratije, odeljci A i B /Istanbul 13 – 14 XI 1997; član 16 Direktive Saveta Evrope, br. 78 od 27. XI 2000 i dr.).

¹³² Tekst norme mogao bi da glasi: «Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava, individualnih i kolektivnih, ne može se smanjivati.Ovim Ustavom se ne ukidaju niti menjaju prava i slobode stečena na osnovu potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora». Sličnu garanciju sadrži Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, dok je Nacrt Ustava Srbije ne sadrži pa bi je stoga trebalo uneti u tekst Nacrta.

¹³³ Tekst norme mogao bi da glasi: «Nije dopušteno ograničavanje ljudskih i manjinskih prava zajemčenih opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, prihvaćenim i ratifikovanim međunarodnim ugovorima i zakonima, pod izgovorom da ona nisu zajemčena Ustavom ili da su zajemčena u manjem obimu». Ovakvu odredbu sadrži Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama (član 8). Nacrt Ustava ne sadrži ovu zabranu kao važnu garanciju ljudskih prava, naročito u pogledu mogućnosti za ograničavanje ljudskih prava, pa bi zbog toga ovu odredbu trebalo uneti u novi Ustav Srbije.

¹³⁴ Tekst norme mogao bi da glasi: «Svako ima pravo na delotvornu sudsku zaštitu u slučaju kada mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo zajemčeno opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, prihvaćenim i ratifikovanim međunarodnim ugovorima i ovim Ustavom, kao i pravo na otklanjanje posledica povrede ili uskraćivanja prava».

Ovako formulisana norma je jasnija. Ona garantuje pravo na delotvornu sudsku zaštitu ljudskih prava i sloboda kao individualno pravo svake osobe čije pravo je povređeno. Na sličan način to pravo garantuje i Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama (član 9, stav 1). Pored toga, sudska zaštita obezbeđuje se, ne samo u odnosu na slobode i prava koja garantuje Ustav, već i na slobode i prava garantovana međunarodnim pravom.

¹³⁵ Tekst člana mogao bi da glasi:«Zabranjeno je i kažnjivo svako izazivanje i podsticanje neravnopravnosti kao i izazivanje i raspirivanje mržnje i netrpeljivosti koji su zasnovani na pripadnosti određenoj rasi, polu, nacionalnosti, veroispovesti kao i na političkom ili drugom uverenju, godinama starosti, psihičkom ili fizičkom invaliditetu, društvenom poreklu, imovnom stanju, nivou obrazovanja, kulturi, jeziku, rođenju i drugom ličnom statusu ili svojstvu». Navođenjem samo nekih ličnih svojstava (rasa, pripadnost određenoj naciji) ili uverenja (verska uverenja) zanemaruju se ostali, ne manje važni oblici diskriminacije koja je zasnovana na ličnim svojstvima (npr. boja kože, pol, godine starosti, psihički ili fizički invaliditet) ili uverenjima (npr. politička uverenja).

prava¹³⁶ pravo na rad¹³⁷ i posebne mere afirmativne akcije u vezi sa ovim pravom¹³⁸ kao i set roditeljskih prava (npr. u vezi sa roditeljskim odsustvom, zaštitom samohranih roditelja i drugo).

¹³⁶ Tekst norme mogao bi da glasi: «U cilju obezbeđenja pune ravnopravnosti žena i muškaraca na izbornim i imenovanim položajima zakonom će se urediti mere afirmativne akcije (pozitivne diskriminacije) za predstavljanje manje zastupljenog pola. Posebne mere ostaju na snazi dok se ne ispune njihovi ciljevi».

Mere afirmativne akcije usmerene na otklanjanje faktičke neravnopravnosti žena u izboru na javne funkcije propisane su međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima (npr. članovi 4 i 7 /1 Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena; tačka 14 Zaključaka Konferencije o ženama /Nju Delhi, 18. II 1997; Odeljak A Deklaracije o jednakosti između žena i muškaraca - / Istanbul 1997; Odeljak C, III tačke 1 - 4 Univerzalne deklaracije o demokratiji – / Pariz 1994; Stategije G – 1 i G - 2 Zaključnog dokumenta IV Konferencije OUN o ženama – / Peking 1995; tačke 87 – 92 Završnog dokumenta Međuparlamentarne konferencije / Marselj i drugo).

¹³⁷ Tekst norme mogao bi da glasi: «Žene i muškarci imaju pravo na slobodan izbor profesije i zaposlenja, jednake uslove zapošljavanja, jednaku naknadu za rad uključujući i beneficije i jednaki tretman za rad jednake vrednosti, ravnopravan tretman za procenu kvaliteta rada kao i jednake uslove i mogućnosti za stručno usavršavanje i napredovanje u poslu».

Posebno značajan vid ostvarivanja principa ravnopravnosti polova ostvaruje se u oblasti rada i zapošljavanja. Međunarodni dokumenti o ljudskim pravima (npr. član 11, stav 1 Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena; stategije G – 1 i G - 2 Deklaracije o jednakosti žena i muškaraca kao fundamentalno kriterijumu demokratije – / Istanbul 1997; Konvencija 111 Međunarodne organizacije rada – zabrana diskriminacije žena u oblasti rada i zapošljavanja; član 23 Povelje o osnovnim pravima u EU, br. 364/01 od 7. IX 2000, Evropska povelja o socijalnim pravima i dr.) akcentiraju upravo na ovu oblast u kojoj je, pored političkog života, prisutna faktička diskriminacija žena. Otuda je potrebno u Ustavu posebno garantovati osnovna prava u oblasti rada i zapošljavanja.

¹³⁸ Tekst norme mogao bi da glasi: «Zabranjena je diskriminacija žena na bazi bračnog stanja i materinstva. Otpuštanje sa posla tokom trudnoće, porodijskog ili roditeljskog odsustva je zabranjeno».

Ustavna zaštita reproduktivnih prava uključuje posebno i zaštitu radnog statusa žena prilikom prijema na rad i naročito zaštitu od otpuštanja sa posla tokom trudnoće i porodijskog odsustva. Ovu vrstu zaštite posebno garantuje član 11, stav 2 Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena. Države, potpisnice ove konvencije obavezuju se da «zabrane pod pretnjom sankcija, otpuštanje zbog trudnoće ili porodijskog odsustva i diskriminacije na bazi bračnog stanja». Pored garantovanja posebne zaštite na radu kao i posebnih uslova rada neophodno je u ustavu urediti i zabranu diskriminacije na bazi bračnog stanja i materinstva, kao i zabranu otpuštanja sa posla tokom trudnoće i porodijskog odsustva. Naposljetku, sledeći princip jednakosti polova i kada su u pitanju jednaka prava i obaveze oba roditelja prema deci i jednak status oba roditelja, treba garantovati ne samo pravo majke na porodijsko odsustvo već i istovrsno pravo oca - pravo na roditeljsko odsustvo izjednačujući tako žene i muškarce u pravima da podižu decu.

USTAV I RAVNOPRAVNOST POLOVA¹³⁹

Način na koji se načelno ustavno garantovanje ravnopravnosti polova bliže uređuje u samom ustavu smatramo važnim pitanjem, jer se odnosi na ustavni status građanki i njihova osnovna ljudska prava. Stoga je ovo pitanje predmet naše posebne pažnje.

Demokratski ustav legitimiran je konsenzusom ne samo političkih aktera ustavnog procesa, već i konsenzusom najšireg kruga građana i građanki o najvažnijim pitanjima na kojima počiva zajednica u kojoj oni žive. Ustavni proces i postupak donošenja ustava treba da omogućuje postizanje konsenzusa o temeljnim pitanjima ustrojstva političke zajednice i poziciji građana i građanki u njoj i u tom okviru bliže uređuju i konkretizuju ustavno načelo ravnopravnosti polova. Ustav postavlja i definiše okvir demokratske tranzicije. Doneti ustav znači, odrediti prostor individualne slobode pojedinca/pojedinke, definisati nove identitete i institucionalni okvir budućeg zajedničkog života. To važi kako za sve pojedince, građane i građanke, tako i za političku zajednicu. Ustav nije samo temeljni, već je pre svega *utemeljujući* akt, propis kojim se pravno formalizuju odluke koje čine mogućom egzistenciju građana/građanki i države na način ustavne demokratije. Od toga koja načela i kriterijume ustavotvorci izaberu u pristupu ovim i izvedenim pitanjima, zavisice status pojedinca u državi (prostor individualne slobode pre svega) i priroda političke zajednice.

Da bi ustav odgovorio ovim zahtevima, u ustavni proces moraju ravnopravno biti uključeni i žene i muškarci. Još u vreme Francuske revolucije i pripreme Deklaracije o slobodama i pravima čoveka, Olimpija de Guž (1775 – 1793) u Deklaraciji prava žene i građanke, s pravom je i odlučno upozorila na legitimno pravo građanki da aktivno participiraju u kreiranju i donošenju ustava. «Ustav je ništavan ako većina pojedinaca koji čine Naciju nije učestvovala u njegovom donošenju», zapisano je u ovoj Deklaraciji.

1. Ustavne garancije ravnopravnosti polova – opšti okvir

Osnovne odredbe ustava i uvodne opšte odredbe u poglavljima o ljudskim pravima i slobodama sadrže više garancija koje se ne odnose samo na ravnopravnost polova, već na sva ljudska prava i slobode koje ustav garantuje. Zato je samo u kontekstu ovih ustavnih garancija moguće suštinski sagledati i one garancije koje se neposrednije odnose na ustavna jemstva ravnopravnosti polova.

Ovom prilikom samo taksativno navodimo opšte ustavne odredbe relevantne za sagledavanje sadržaja, kvaliteta i dometa ustavnog garantovanja ravnopravnosti polova.

Koncept ustavne države

Sadržaj i kapacitet ljudskih prava koja garantuje ustav, posebno sloboda i prava koje štite kvalitet života i ona područja u kojima su žene faktički (ne retko i normativno) diskrimini-

¹³⁹ Referat izložen na međunarodnoj konferenciji na temu «Ustav i rodna ravnopravnost», 2006. godine. Publikovan u Zborniku «Ustav i rodna ravnopravnost», Podgorica, 2007, str. 25 – 57.

sane (rad, zapošljavanje, naknade za rad i dr) u velikoj meri zavise od toga kako ustav definiše osnovne principe na kojima počiva država kao politička zajednica. To je posebno važno pitanje u zemljama tranzicije budući da su u pitanju prava koja su u predtranzicijskom periodu efektivno korišćena, a u tranziciji su prva pod udarom, ukidanjem ili bitnim restrikcijama.

Liberalni koncept ustavne države u prvi plan ističe zakonitosti tržišne privrede i vladavinu prava kao osnovne vrednosti. Konsekvence po status ljudskih prava su liberalno shvaćena individualna sloboda, kao prostor ljudskih prava u koji država nema pristup izuzev u slučaju kada je sloboda ili pravo povređeno. Tada je intervencija države u ovo područje dopuštena. Ona je legalna i legitimna jer ima za cilj samo otklanjanje povrede koja je naneta slobodi ili pravu.

Liberalno-demokratski koncept ustavne države uvažava zakonitosti tržišne privrede, garantuje vladavinu prava, ali ovim vrednostima dodaje još jednu ne manje važnu – socijalnu pravdu kao princip kojim se država (država blagostanja) rukovodi štiteći socijalnu sigurnost građana i građanki. Za kvalitet i sadržaj ljudskih prava to znači priznavanje i garantovanje ne samo osnovnih ljudskih i političkih prava, već i socijalno-ekonomskih prava kao podjednako važne grupe ljudskih prava. Pored toga, načelo socijalne pravde nalaže i pretpostavlja aktivan odnos države (zakoni, mere, programi, aktivnosti) u realizaciji i efektivnom ostvarivanju socijalno-ekonomskih prava. Bez toga ova prava nije moguće ostvariti. Za efektivno ostvarivanje ravnopravnosti polova ove garancije imaju izuzetan značaj, naročito u zemljama tranzicije.

Politika jednakih mogućnosti kao obaveza države

Politika jednakih mogućnosti je instrument koji stoji na raspolaganju državi, koja uvažava načelo socijalne pravde da preduzima mere u pravcu ostvarivanja ravnopravnosti žena i muškaraca. Zato je sa stanovišta ustavnog garantovanja ravnopravnosti polova važno, još u osnovnim načelima Ustava¹⁴⁰ garantovati ravnopravnost žena i muškaraca i obavezati državu da vodi politiku jednakih mogućnosti i preduzima posebne mere koje su instrument realizacije politike jednakih mogućnosti.¹⁴¹

U Ustavu treba koristiti nediskriminatornu terminologiju bilo korišćenjem i muškog (građanin) i ženskog (građanka), bilo korišćenjem neutralne forme (svako/niko)¹⁴².

Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava

Ljudska prava su univerzalne vrednosti koje se štite ne samo propisima unutrašnjeg već u sve većoj meri i propisima međunarodnog prava. U novijoj ustavnosti univerzalne garancije ljudskih prava, sadržane u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima, prihvataju se i u unutrašnjem pravu i garantuju Ustavom koji između ostalog, sadrži više načela koja ukazuju na

¹⁴⁰ Tome u prilog govori komparativna ustavna praksa i međunarodni dokumenti (članovi 3 i 4 Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena; Završni dokument IV Konferencije OUN o ženama / Peking 1995; Povelju Evropske bezbednosti, paragraf 3; Deklaraciju o jednakosti između žena i muškaraca kao fundamentalnom kriterijumu demokratije, odeljci A i B /Istanbul 13 – 14 XI 1997; član 16 Direktive Saveta Evrope br. 78 od 27. XI 2000 i dr.).

¹⁴¹ Tekst odredbe bi mogao glisati: «Garantuje se ravnopravnost žena i muškaraca (građana i građanki). Država podstiče ravnopravnost žena i muškaraca i vodi politiku jednakih mogućnosti, što uključuje i posebne mere afirmativne akcije (pozitivne diskriminacije)».

¹⁴² Videti dokumente Međuparlamentarne unije – posebno Plan rada za korigovanje sadašnje neravnoteže između učešća žena i muškaraca u političkom životu – tačka B IV / Pariz 1994) nalažu da jezik koji se koristi u zakonodavstvu ne sme biti diskriminatoran i preporučuju državama da revidiraju ustave i eliminišu termine koji teže zagovaranju polnog stereotipa.

odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava. Budući da se brojnim aktima međunarodnog prava štiti ravnopravnost polova i posebno garantuju prava u određenim oblastima, za ustavno uređivanje ravnopravnosti polova odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava ima poseban značaj.

Načelo neposredne primene međunarodnog prava (ratifikovanih konvencija i opšte-prihvaćenih pravila međunarodnog prava). Ovde je nužno istaći posebno značaj eksplicitnog ustavnog pravila po kojem su nacionalni sudovi obavezni da sude, ne samo na osnovu i u okviru ustava i zakona, već i međunarodnih ugovora.

Primat međunarodnog prava nad unutrašnjim pravom i usaglašavanje unutrašnjeg prava sa međunarodnim standardima.

Pravo na zaštitu ljudskih prava pred međunarodnim telima koja uključuje dva osnovna vida zaštite: prvi, nadzor (monitoring) nad ostvarivanjem međunarodnih standarda ljudskih prava kao obavezu države sa jedne strane, ali i pravo drugih subjekata (npr. NVO) da i sami nadziru ostvarivanje prava garantovanih međunarodnim dokumentima; i drugi koji garantuju pravo pojedinca/pojedinke da se obrate međunarodnim telima za zaštitu ljudskih prava uključujući i odgovarajuće međunarodne sudove.

Obaveza države da garantuje i obezbedi primenu odluka međunarodnih tela koje se odnose na zaštitu ljudskih prava. Ustavom se eksplicitno definiše obaveza države (nadležnih organa) da izvrše odluke međunarodnih tela za zaštitu ljudskih prava.

Zabrana ograničenja prava ili slobode pod izgovorom da nisu zajemčena Ustavom koju sadrže neki ustavi, takođe ukazuje na primat međunarodnog nad unutrašnjim pravom¹⁴³.

Neposredna primena ustava

Za status ljudskih prava posebno je važno kojim se aktom garantuje sadržaj određenog prava ili slobode. Ako je taj sadržaj garantovan ustavom, tada su u pitanju osnovna ili ustavna prava čiju sadržinu zakonodavac ne može urediti. Kada se pak radi o pravima čiji sadržaj ustav ne uređuje neposredno, već to prepušta zakonodavcu tada su u pitanju zakonska, a ne ustavna prava.

U pogledu čvrstine garancija i tretmana zaštite, ustavna prava imaju ekskluzivno mesto u katalogu ljudskih prava, jer zakonodavcu nije dopušteno da uređuje njihovu sadržinu, dok kod zakonskih prava to nije slučaj. Zakonodavac može urediti samo način (postupak) ostvarivanja ustavnih prava, dok u slučaju zakonskih prava on ima puno ustavno ovlašćenje da uredi ne samo postupak ostvarivanja već i sadržinu prava. Zakonska prava ustav uređuje samo blanketnom normom¹⁴⁴ koju nije moguće neposredno primeniti, već je potrebno zakonom urediti sadržaj i domet svakog od ovakvih prava.

Za status ustavnih prava posebno su važne ustavne garancije:

Eksplicitna ustavna norma o neposrednoj primeni ustavnih odredbi o ljudskim pravima, posebno pred sudovima.

Ustavom je propisan sistem zaštite ovih prava, posebno neposredne ustavnosudske zaštite osnovnih prava pred ustavnim sudom (ili drugim sudskim organima kojima je povereno odlučivanje o zaštiti ustavnosti).

Ustavom ustanovljeni instrumenti neposredne ustavnosudske zaštite ljudskih sloboda i oprava (instituti ustavne žalbe).

¹⁴³ Tekst odredbe bi mogao glasiti: «Garantuje se ravnopravnost žena i muškaraca (građana i građanki). Država podstiče ravnopravnost žena i muškaraca i vodi politiku jednakih mogućnosti, što uključuje i posebne mere afirmativne akcije (pozitivne diskriminacije)».

¹⁴⁴ Npr. norma koja garantuje pravo na zaštitu zdravlja u ustavu glasi: «Garantuje se zaštita zdravlja u skladu sa zakonom», ili «Svako ima pravo na zaštitu zdravlja u skladu sa zakonom».

Odstupanja i ograničenja ljudskih prava

Odstupanja i ograničenja ljudskih prava garantovanih ustavom dopuštena su i ustavna samo u slučaju kada do njih dolazi u ustavom propisanim slučajevima (uslovi pod kojima je ograničenje ili odstupanje dopušteno), po ustavom propisanom postupku i u ustavom dopuštenom obimu (svrha koja se želi postići ograničenjem je merilo dopuštenosti obima ograničenja). Svi drugi slučajevi sankcionišu se zabranom.

Ovaj važan princip štiti ljudska prava garantovana ustavom u naročito osetljivoj situaciji kada se prava ograničavaju ili se odstupaju od ustavnih garancija. Zato ova pravila moraju biti zapisana u ustavu. Kao zabrana za državu, grupe ili pojedinaca da preduzmu bilo koju radnju usmerenu na ukidanje ustavom zajamčenog prava ili na njegovo ograničenje veće od onog koje ustav dozvoljava i po postupku koji je u ustavu propisan.

Jemstvo stečenih prava

Naposletku među opštim garancijama, jedna je posebno važna za očuvanje sloboda i prava koje su već bile dostignute i efektivno korišćene, posebno u sferi rada, obrazovanja, zapošljavanja, zaštite zdravlja, porodičnim odnosima i dr. To su ujedno i oblasti u kojima su postojale podsticajne mere koje su doprinosile efektivnom ostvarivanju ravnopravnosti žena i muškaraca.

Očuvanje stečenih prava je potrebno posebno zaštititi ustavnom garancijom kojom bi se izričito garantovalo očuvanje stečenih prava¹⁴⁵, posebno njihov sadržaj, obim i kvalitet. Dva su osnovna argumenta u prilog ovom stanovištu. Prvi, da su ta prava građani i građanke već efektivno koristili pa se teško može braniti stanovište prema kojem dostignuti nivo sloboda i prava treba sužavati, i drugi, da su u zemljama tranzicije upravo ova prava pod udarom restrikcija i ograničenja pozivom na evropske standarde koji su često ispod već dostignutih standarda prava u zemljama koje su na putu evropskih integracija.

2. Osnovna (ustavna) prava

Set osnovnih ljudskih prava (ustavnih prava) garantuje se ustavom svim osobama bez diskriminacije prema polu. Ovom prilikom nema potrebe posebno elaborirati svako od prava koje pripada kategoriji osnovnih prava (pravo na život, sloboda misli, sloboda savesti, lična sloboda i dr.) budući da se ustavom svako od ovih prava garantuje svakoj osobi pod jednakim uslovima. Zato među osnovnim pravima izdvajamo samo neka koja se bliže i neposrednije odnose na ravnopravnost građana i građanki kao pretpostavku ostvarivanja svih osnovnih ljudskih prava.

Ravnopravnost žena i muškaraca i zabrana diskriminacije

Među osnovnim ustavnim pravima garantovanje ravnopravnosti žena i muškaraca predstavlja osnovnu pretpostavku i uslov ostvarivanja svih drugih sloboda i prava.

¹⁴⁵ Tekst norme mogao bi da glasi: «Dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava, individualnih i kolektivnih, ne može se smanjivati. Ovim Ustavom se ne ukidaju niti menjaju prava i slobode stečena na osnovu potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora».

Garantovanje ravnopravnosti¹⁴⁶ građana i građanki s obzirom na pripadnost polu što ujedno uključuje i bračni status, porodični status, materinstvo, roditeljstvo i seksualnu orijentaciju.¹⁴⁷

Zabrana svake neposredne ili posredne diskriminacije na osnovu pripadnosti određenom polu takođe predstavlja vid garantovanja ravnopravnosti. Kao što se može zapaziti, ustavne garancije ravnopravnosti mogu biti određene samo pozitivno (jemstvo ravnopravnosti) ili samo negativno (zabrana diskriminacije) ili pak i pozitivno i negativno.

Nije suvišno garantovati ravnopravnost pozitivnom ustavom normom i ujedno eksplicitno ustavom zabraniti svaku vrstu diskriminacije zasnovane na pripadnosti određenom polu. Odlučujući argument za ovakav stav je upravo u tome što je na ovaj način moguće ustavom identifikovati osnovne vidove kršenja prava na ravnopravnost (neposredna i posredna diskriminacija)¹⁴⁸ i zabraniti svaku vrstu diskriminacije. U slučaju kada je norma o ravnopravnosti samo pozitivno formulisana njen sadržaj ne precizira vidove diskriminacije i u tom segmentu ostaje insuficijentna.

U ustavnim odredbama koje se odnose na zabranu izazivanja i širenja netrpeljivosti i mržnje primetno je da se ova zabrana odnosi samo na ugrožavanje nekih vrednosti koje ustav štiti (pripadnost određenoj rasi ili naciji) ili sloboda koje garantuje (npr. sloboda veroispovesti, sloboda nacionalnog opredeljivanja, sloboda političkog opredeljivanja), ali se izričito ne zabranjuje izazivanje i širenje netrpeljivosti i mržnje zasnovane na pripadnosti određenom polu. Navođenjem samo nekih ličnih svojstava (rasa, pripadnost određenoj naciji) ili uverenja (verska uverenja) zanemaruju se ostali, ne manje važni oblici diskriminacije koja je zasnovana na ličnim svojstvima (npr. boja kože, pol, godine starosti, psihički ili fizički invaliditet) ili uverenjima (npr. politička uverenja)¹⁴⁹.

Pravo na azil (utočište) je pravo koje garantuje većina ustava. To je pravo koje stranci stižu pod određenim uslovima. Ove uslove utvrđuje ustav, a zakonodavcu delegira da uredi postupak ostvarivanja prava na azil. Primetno je da, među uslovima zbog kojih stranac može tražiti utočište, ustavi najčešće ne navode eksplicitno progon zbog pripadnosti određenom polu.

To govori da je prilikom utvrđivanja razloga i osnova po kojima se može zatražiti i steći azil zbog progona potrebno uključiti i pripadnost polu.

Naposletku, pomenimo i to da se ova, moglo bi se reći «sistematska greška» u ustavima kada sankcionišu delovanje koje je usmereno na kršenje osnovnog ustavnog pravila o ravnopravnosti polova, ponavlja i tada kada ustav utvrđuje razloge za zabranu rada političke stranke. Među razlozima za zabranu rada političke stranke ne navodi se diskriminacija prema polu, već samo rasna, nacionalna i verska mržnja i diskriminacija. Sličan primer pružaju i odredbe o razlozima za zabranu delovanja verskih zajednica, koje uključuju samo širenje rasne, nacionalne i verske mržnje i diskriminacije, ali ne i diskriminacije prema polu.

¹⁴⁶ Ukazujemo da u se komparativnoj ustavnosti ovo pravo garantuje i kao pravo na ravnopravnost i kao pravo na jednakost. Sledeći međunarodne standarde treba jasno terminološki odrediti značenje i sadržaj prava koje ustav garantuje. Vrednost koja je predmet zaštite je odnos koji država ima spram subjekata – lica (građana i građanki) a koji počiva na njihovoj ravnopravnosti. U ovom slučaju garancija se odnosi na ravnopravnost, a ne na jednakost, jer među polovima postoje razlike. Otuda ustav može garantovati samo ravnopravnost, a ne jednakost među polovima.

¹⁴⁷ Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, član 1.

¹⁴⁸ Videti članove 1 i 2 Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena.

¹⁴⁹ Tekst člana mogao bi da glasi: «Zabranjeno je i kažnjivo svako izazivanje i podsticanje neravnopravnosti kao i izazivanje i raspirivanje mržnje i netrpeljivosti koji su zasnovani na pripadnosti određenoj rasi, polu, nacionalnosti, veroispovesti kao i na političkom ili drugom uverenju, godinama starosti, psihičkom ili fizičkom invaliditetu, društvenom poreklu, imovnom stanju, nivou obrazovanja, kulturi, jeziku, rođenju i drugom ličnom statusu ili svojstvu».

Jednakost pred zakonom

Iako garantovanje jednakosti¹⁵⁰ pred zakonom¹⁵¹ predstavlja samo jedno područje na kome se jednakost žena i muškaraca (građana i građanki) ostvaruje, posebno garantovanje jednakosti pred zakonom ima svoje opravdanje, jer je u pitanju status pojedinca/pojedinke pred zakonom sa jedne strane, i obezbeđenje minimuma jednakopravnosti, sa druge. I u komparativnoj ustavnosti česti su primeri da opštu garanciju ravnopravnosti prate još dve posebne garancije. Jedna od njih je jednakost pred zakonom. Druga se odnosi na ravnopravnost u političkom životu i učešću u obavljanju javnih poslova.

Pored jednakosti pred zakonom sreću se i primeri posebnog garantovanja jednakosti građana u zaštiti sloboda i prava. Eksplicitna garancija jednakosti u kojoj je akcenat na zaštiti ljudskih i građanskih sloboda i prava u prvi plan ističe ljudske slobode i prava kao vrednosti kojima ustavotvorac poklanja posebnu pažnju. Budući da su u pitanju vrednosti koje se garantuju svim licima, posebna ustavna garancija jednakosti individua u zaštiti njihovih individualnih i ustavom garantovanih sloboda i prava ukazuje na nameru ustavotvorca da obezbeđujući jednaku zaštitu svakoj osobi osigura efektivnu primenu ljudskih sloboda i prava, bez bilo kakvog razlikovanja.

Naposletku potrebno je izričito garantovati pravo na delotvornu sudsku zaštitu ljudskih prava garantovanih ustavom i međunarodnim pravom¹⁵². Ovako formulisano pravilo garantuje pravo na delotvornu sudsku zaštitu ljudskih prava i sloboda kao individualno pravo svake osobe čije pravo je povređeno.

Posebne mere za postizanje ravnopravnosti

Mogućnost (ili obaveza države) da preduzima posebne mere (mere afirmativne akcije, pozitivna diskriminacija), a koje su neophodne za ostvarivanje ravnopravnosti i potrebne zaštite i napretka za lica ili grupe lica koje se nalaze u nejednakom položaju kako bi im se omogućilo puno uživanje ljudskih prava pod jednakim uslovima. Kvalitet i priroda posebnih mera, njihov sadržaj i delotvornost nesumnjivo zavise od toga da li je ustavom ustanovljena obaveza države da preduzima posebne mere kako bi se dostigla ravnopravnost žena i muškaraca ili je samo ostavljena mogućnost da se takve mere preduzmu.

Ako se posebne mere definišu kao obaveza države, u tom slučaju one predstavljaju jedan od instrumenata vođenja politike jednakih mogućnosti u državi koja počiva na dve podjednako legitimne vrednosti: vladavini prava i socijalnoj pravdi. Ova poslednja nužno ne isključuje i nije u suprotnosti sa tržišnom privredom.

Ustavom je nužno i eksplicitno urediti i svojstva i prirodu posebnih mera isticanjem nediskriminatornog karaktera ovih mera.

Pored toga nužno je odrediti i vremensko dejstvo posebnih mera koje se garantuju u određenom vremenskom periodu. Temporarno dejstvo posebnih mera – dok se ne postigne cilj i zadovolji svrha zbog koje su mere uvedene – takođe je nužno urediti ustavom.

¹⁵⁰ U ovom slučaju ispravno je koristiti termin jednakost, jer se u ovom slučaju radi o pravima koja svaka osoba ima pred zakonom, a ta su prava jednaka. Vrednost koju štiti ova ustavna klauzula je jedno pravo - pravo da se bude jednak pred zakonom.

¹⁵¹ Ustavno pravilo definiše se i kao pravo na jednaku zakonsku zaštitu uz posebno naglašavanje da se to pravo ostvaruje bez ikakve diskriminacije.

¹⁵² Tekst norme mogao bi da glasi: «Svako ima pravo na delotvornu sudsku zaštitu u slučaju kada mu je povređeno ili uskraćeno neko ljudsko ili manjinsko pravo zajamčeno opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, prihvaćenim i ratifikovanim međunarodnim ugovorima i ovim Ustavom, kao i pravo na otklanjanje posledica povrede ili uskraćivanja prava».

3. Ustavno garantovanje prava vezanih za brak, porodicu, roditeljstvo

Ova grupa prava tesno je povezana sa pravima na privatnost sa jedne strane, osnovnim ličnim pravima (pravom na slobodu izbora, opštom ustavnom garancijom ravnopravnosti muškarca i žene, pravom na život i dr.) sa druge strane i nizom reproduktivnih prava, sa treće strane. Reč je, dakle, o veoma osjetljivoj i po mnogo čemu kompleksnoj oblasti ljudskih prava koja su posebno važna za status žene u zajednici. Upravo zbog značaja koji ova prava imaju Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena im posvećuje posebnu pažnju¹⁵³.

Slobode i prava vezana za brak

Prava i slobode koje se odnose na ustavno garantovanje i zaštitu braka uključuju više različitih garancija među kojima su posebno:

Opšta garancija prava na sklapanje braka

Sloboda odlučivanja o sklapanju braka koja se u ustavu najčešće sreće u obliku pravila koje garantuje pravo na sklapanje braka na osnovu slobodno datog pristanka budućih supružnika. Iako konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena¹⁵⁴ uvodi još jedan važan element slobode odlučivanja o stupanju u brak - ličnu saglasnost budućih supružnika, u ustavima se to pravilo ređe eksplicitno utvrđuje.

Ravnopravnost supružnika kao osnovni princip na kome počiva sklapanje braka, odnosi u braku za vreme trajanja braka kao i odnosi koji nastaju prilikom raskida braka¹⁵⁵. U komparativnoj ustavnosti može se primetiti, da se ne retko ravnopravnost kao princip na kome počivaju odnosi u bračnoj zajednici navodi samo u vezi sa zaključenjem braka, ali ne i kao princip na kome počivaju odnosi u braku, kao i odnosi prilikom raskida braka.

Neki ustavi sadrže i eksplicitno pravilo o izjednačavanju bračne i vanbračne zajednice u svim ili samo nekim pravima (npr. imovinska prava; izjednačavanje statusa bračne i vanbračne dece u odnosu prema roditeljima; roditeljska prava). Na taj način se u ustav implementira zabrana diskriminacije koja počiva na bračnom statusu.

U vezi sa ustavnim garantovanjem prava na zaključenje braka može se zapaziti da su ustavne garancije u nekim slučajevima i same diskriminatorne, jer ne uvažavaju zabranu diskriminacije s obzirom na seksualnu orijentaciju. U tom slučaju se pravo na zaključenje braka ustavom definiše kao pravo muškaraca i žena odgovarajućeg uzrasta da stupe u brak, a ravnopravnost supružnika u braku kao ravnopravnost muža i žene.

Porodica

Ustavom se najčešće eksplicitno garantuje posebna zaštita porodice, majke i deteta opštom ustavnom garancijom. Iako ova prava spadaju nesumnjivo u red zakonskih prava primetno je da se u ustavima izbegava izričito propisivanje obaveze države da ovu zaštitu osigura. Izostaje često i klasično upućivanje na zakon kojim se pravo porodice, majke i deteta na posebnu zaštitu bliže uređuje.

Saglasno opštem pravilu da je sva zakonska prava u ustavu potrebno definisati kao obavezu države da subjektima kojima se ta prava garantuju obezbedi mogućnost njihovog efektivnog korišćenja, i ovo pravo trebalo bi ustavom definisati kao obavezu države.

¹⁵³ Videti član 16 Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena.

¹⁵⁴ Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, član 16 stav 1 tačka b.

¹⁵⁵ Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, član 16.

Roditeljska prava

Ustav uređuje i roditeljsko pravo. Sadržaj i obim ustavnog uređivanja ovog prava veoma su različiti. Otuda je potrebno brižljivo analizirati ustavne garancije kako bi se mogao sagledati njihov stvarni domet i sadržaj.

Roditeljsko pravo ustav određuje opštom normom kao jednako pravo i obavezu oca i majke. U ovom slučaju u prvom planu princip ravnopravnosti oca i majke u roditeljskim pravima i obavezama kao vrednost koju ustav garantuje i štiti.

Roditeljska prava mogu biti bliže određena po sadržini prava, i tada ustav navodi šta obuhvataju roditeljska prava i dužnosti (npr. izdržavanje dece, vaspitavanje i obrazovanje dece, podizanje dece, obezbeđivanje verskog i moralnog obrazovanja u skladu sa svojim uverenjima i dr.)

Ustav uređuje i mogućnost da roditeljska prava budu oduzeta ili ograničena. Roditeljska prava mogu biti ograničena samo po odluci suda. Ograničenje se može odnositi na jednog ili oba od roditelja, a interes deteta je osnovni razlog koji dopušta ograničenje. Ograničenja su moguća samo u skladu sa zakonom u interesu deteta i u skladu sa zakonom.

Sa roditeljskim pravima izjednačavaju se i prava zakonskih staratelja što se u nekim ustavima i izričito navodi.

Specifičan problem predstavlja način na koji ustavi definišu prava pre i posle porođaja.

Najčešće se ustavom eksplicitno garantuju posebna prava majkama pre i posle porođaja. Ovo pravo ustavi formulišu kao pravo majke na podršku (pomoć) i zaštitu u zakonom propisanom razdoblju pre i posle porođaja ili kao pravo na porodiljsko odsustvo.

Određbe o posebnim pravima posle porođaja (porodiljsko/roditeljsko odsustvo) koje ustav garantuje samo majci, ne i ocu, nisu u skladu sa principom ravnopravnosti oca i majke u korišćenju roditeljskih prava.

Ne retko, ustav samo opštom normom garantuje posebnu zaštitu majke, ne određujući bliže u čemu se ona ogleda, kojim se propisom bliže definiše sadržaj posebne zaštite na koju majka ima pravo prema ustavu kao ni odgovornost države u realizaciji ovih posebnih prava.

U nekim ustavima, posebna zaštita se proširuje i njome obuhvata i samohrani roditelj najčešće sa decom do određenog uzrasta. Na ovaj način sadržaj roditeljskih prava se proširuje i uključuje ne samo obaveze roditelja prema deci (i obrnuto), već i prava roditelja na posebnu pomoć i zaštitu koju im pruža država.

Sva navedena posebna prava su zakonska prava. Njihov sadržaj trebalo bi da se bliže uredi zakonom, ali u ustavima često izostaju odredbe koje upućuju na zakonsko uređivanje ovih prava. Pored toga, može se zapaziti da se ova posebna prava ne definišu kao obaveze države, već samo kao prava majke. Tako izostaje ustavno definisanje instrumenata, sredstava i odgovornosti za njihovu realizaciju.

Sloboda odlučivanja o rađanju

Sloboda odlučivanja o rađanju je jedna od sloboda koja predstavlja veoma jasan indikator statusa ženskih ljudskih prava u ustavnom sistemu i stvarne spremnosti javnih vlasti (države) da ova prava garantuju u punoj meri i osiguraju njihovu zaštitu. Primeri komparativne ustavnosti govore da u ustavima često nema eksplicitnih garancija slobode odlučivanja o rađanju, a kada postoje primetno je da ustavne norme nisu jasne i ostavljaju širok prostor za različite interpretacije. Formulacija ove slobode pri čemu se koristi, samo na prvi pogled, neutralna forma normativnog izraza («Svako ima pravo»), ili se subjekt slobode poopštava («Čovek slobodno odlučuje...»), ili sadržaj slobode drastično sužava po kvalitetu, a ograničava po subjektima («Bračni drugovi slobodno odlučuju...»). Može

se takođe, zapaziti da se ne retko uz garantovanje slobode odlučivanja o rađanju definiše i uloga države u populacionoj politici i podsticanju rađanja što nedvosmisleno upotpunjuje sliku različitih oblika ograničenja slobode rađanja. Sve to jasno govori o praksi ustavotvoraca da izbegnu jasno i nedvosmisleno garantovanje slobode odlučivanja o rađanju dece kao prava žene.

Ustavna garancija slobode odlučivanja o rađanju dece koja pretpostavlja istinsku slobodu odlučivanja može biti formulisana samo kao pravo žene da slobodno odlučuje o rađanju.

4. Prava na rad i u vezi sa radom

Međunarodni dokumenti o ljudskim pravima¹⁵⁶ akcenat stavljaju upravo na ovu oblast u kojoj je, pored političkog života, prisutna faktička diskriminacija žena. Otuda je potrebno u ustavu posebno garantovati osnovna prava u oblasti rada i zapošljavanja, među kojima posebno:

- Dostupnost radnih mesta i funkcija pod jednakim uslovima.
- Pravo na jednake mogućnosti i jednak tretman u izboru zanimanja i zapošljavanju bez diskriminacije na osnovu pola.
- Pravo na pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad iste vrednosti bez ikakve razlike.
- Posebna zaštita na radu i posebni uslovi rada za žene, omladinu i invalide.
- Pravo na stručnu obuku, profesionalno usavršavanje i jednake mogućnosti napredovanja na poslu.
- Pravo na poštovanje dostojanstva ličnosti na poslu.
- Pravo zaposlenih žena na zaštitu materinstva.

Ustavna zaštita reproduktivnih prava uključuje posebno i zaštitu radnog statusa žena prilikom prijema na rad i naročito zaštitu od otpuštanja sa posla tokom trudnoće i porodijskog odsustva. Ovu vrstu zaštite posebno garantuje Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena¹⁵⁷. Države, potpisnice ove konvencije obavezuju se da «zabrane pod pretnjom sankcija, otpuštanje zbog trudnoće ili porodijskog odsustva i diskriminacije na bazi bračnog stanja». Pored garantovanja posebne zaštite na radu kao i posebnih uslova rada neophodno je u ustavu urediti i zabranu diskriminacije na bazi bračnog stanja i materinstva, kao i zabranu otpuštanja sa posla tokom trudnoće i porodijskog odsustva¹⁵⁸.

- Pravo na jednake mogućnosti i jednak tretman zaposlenih sa porodičnim obavezama.
- Obaveza države i poslodavaca da preduzumu zakonske mere za obezbeđenje prava u vezi sa radom i na osnovu rada.
- Zabrana prinudnog rada i eksplicitna odredba o tome da se seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koje je u nepovoljnom položaju smatra prinudnim radom.
- Obavezno socijalno osiguranje svih zaposlenih lica i članova njihovih porodica.

5. Pravo na obrazovanje, pravo na zaštitu zdravlja i pravo na socijalnu pomoć i zaštitu

Ustav garantuje dostupnost svih oblika obrazovanja pod jednakim uslovima. Pored opšteg jemstva prava na zaštitu zdravlja, ustav sadrži i posebne garancije zdravstvene

zaštite kao pravo koje uživaju deca, žene, trudnice i stara lica. Ova prava definišu se i kao obaveze države, a utvrđuju se i izvori sredstava (javni prihodi) iz kojih se obezbeđuje realizacija prava na zaštitu zdravlja za decu, žene, trudnice i stara lica.

Obavezu države da, u skladu sa načelom socijalne solidarnosti, aktivno preduzima mere ekonomske i socijalne pomoći građanima i društvenim grupama koji se, iz različitih razloga nalaze u neravnopravnom položaju, sa ciljem otklanjanja ekonomskih i socijalnih prepreka za ostvarivanje jednakosti u pravima.

6. Politička prava

Ustavno garantovanje političkih prava (pravo na učešće u javnoj vlasti, biračko pravo, pravo na političko organizovanje, pravo državljana da stupaju u javnu službu i obavljaju političke funkcije i dr) pokazuje da se ova prava garantuju opštom normom jednakom za sve, što bi moglo da uključi pretpostavku da se ženama i muškarcima ova prava garantuju pod jednakim uslovima kao i da ih oni efektivno koriste pod jednakim uslovima. Nasuprot ustavnoj praksi mnogi međunarodni dokumenti garantuju ova prava¹⁵⁹.

Primetno je da je u vezi sa ovim pravima terminologija po pravilu diskriminatorna (građanin, državljanin), jer zbog sadržine ovih prava nije moguće korišćenje neutralne forme (svako, niko).

Garantovanje posebnih mera za otklanjanje faktičke neravnopravnosti u korišćenju ovih prava izostaje.

Zbog svega toga ustavom bi trebalo eksplicitno garantovati na opšti način¹⁶⁰, ali i posebnom normom posebne mere za korišćenje izbornog prava kako za parlamentarne tako i za lokalne izbore, a u ustavnim odredbama o parlamentu i vladi neophodno je garantovanje najmanje jednog potpredsedničkog mesta u predstavničkom telu za manje zastupljeni pol.

7. Zabrana trgovine ljudima

Ustavna zabrana trgovine ljudima predstavlja važnu, moglo bi se reći čak elementarnu, garanciju ustavnog položaja žena budući da su upravo žene (i deca) žrtve trgovine ljudima. Ustavnim sankcionisanjem ove pojave država iskazuje svoju spremnost da preduzima mere i deluje u pravcu eliminisanja trgovine ljudima, uključujući i odgovarajuće sankcije kojima se kažnjava kršenje ove ustavne zabrane.

U ovom kratkom pregledu naznačena su osnovna prava koja je neophodno garantovati ustavom kako bi se osigurale garancije ravnopravnosti žena i muškaraca; stvorile mogućnosti za njihov jednak tretman u privatnom, ekonomskom, političkom i socijalnom životu, i opšte ustavno pravilo o ravnopravnosti (zabrani diskriminacije) s obzirom na pripadnost određenom polu operacionalizovalo i bliže sadržinski odredilo u pojedinim oblastima.

¹⁵⁶ Npr. član 11, stav 1 Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena; strategije G – 1 i G - 2 Deklaracije o jednakosti žena kao fundamentalnom kriterijumu demokratije – / Istanbul 1997; Konvencija 111 Međunarodne organizacije rada – zabrana diskriminacije žena u oblasti rada i zapošljavanja; član 23 Povelje o osnovnim pravima u EU br. 364/01 od 7 IX 2000 Evropska povelja o socijalnim pravima i dr.

¹⁵⁷ Videti član 11, stav 2 Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena.

¹⁵⁸ Tekst norme mogao bi da glasi: «Zabranjena je diskriminacija žena na bazi bračnog stanja i materinstva. Otpuštanje sa posla tokom trudnoće, porodijskog ili roditeljskog odsustva je zabranjeno».

¹⁵⁹ Npr. članovi 4 i 7/1 Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena; tačka 14 Zaključaka Konferencije o ženama / Nju Delhi 18. II 1997; Odeljak A Deklaracije o jednakosti između žena i muškaraca - / Istanbul 1997; Odeljak C, III tačke 1 - 4 Univerzalne deklaracije o demokratiji – / Pariz 1994; Strategije G – 1 i G - 2 Zaključnog dokumenta IV Konferencije OUN o ženama – / Peking 1995; tačke 87 – 92 Završnog dokumenta Međuparlamentarne konferencije / Marselj i dr.

¹⁶⁰ Tekst norme mogao bi da glasi: «U cilju obezbeđenja pune ravnopravnosti žena i muškaraca na izbornim i imenovanim položajima zakonom će se urediti mere afirmativne akcije (pozitivne diskriminacije) za predstavljanje manje zastupljenog pola. Posebne mere ostaju na snazi dok se ne ispune njihovi ciljevi».

NOVI USTAV SRBIJE I RAVNOPRAVNOST POLOVA – OSVRT NA USTAVNA REŠENJA

U ovom prilogu biće razmotreno ustavno regulisanje ravnopravnosti polova u novom Ustavu Srbije usvojenom krajem 2006. godine. Ustavne odredbe koje se neposredno ili posredno odnose na ravnopravnost polova sistematizovane su u nekoliko poglavlja. Najveći broj pravila sistematizovan je u poglavlju o ljudskim i manjinskim pravima, ali se pravila o ravnopravnosti polova nalaze i u među opštim odredbama Ustava kao i u poglavlju o organizaciji vlasti.

1. Opšte odredbe Ustava i ravnopravnost polova

Među opštim odredbama Ustava je nekoliko onih koje su značajan garant ostvarivanja ravnopravnosti polova ili barem stvaranja poželjnog ustavnog okvira za politiku jednakih mogućnosti.

Prva se odnosi na definisanje koncepta političke zajednice koja počiva na načelu vladavine prava i socijalne pravde.¹⁶¹ *Načelo socijalne pravde* je temeljni ustavni princip koji stavlja u izgled mogućnost realizacije seta socijalnih prava važnih za ostvarivanje ravnopravnosti polova, sa jedne strane i definiše obaveze države da obezbedi uslove za njihovu realizaciju. *Princip vladavine prava* je pak jemstvo jednakog postupanja prema svakome i pristanak da se vlast podvrgne ograničenjima koja definišu Ustav i zakoni, i da se sprovodi u granicama prava. Sa ovim temeljnim principima tesno je povezano i *načelo laičke države*.¹⁶² Crkva i verske zajednice su osvojene od države, a nijedna religija se ne može uspostaviti kao državna ili obavezna. U osnovnim načelima Ustav eksplicitno prihvata *međunarodno pravo kao sastavni deo unutrašnjeg prava* koji se neposredno primenjuje.¹⁶³

Primetno je da se u Ustavu ne koristi nediskriminatorna terminologija. Rodno neutralna forma (svako, niko) koristi se češće nego što je to bio slučaj u prethodnom ustavu, ali u nekim slučajevima upravo ta forma može izazvati probleme u interpretaciji i primeni pravila (npr. sloboda odlučivanja o rađanju definisana je kao sloboda koju uživa svako).

Izostala je integrativna klauzula, inače važno pravilo za evropske integracije, a umesto pravila o primatu međunarodnog nad unutrašnjim pravom Ustav zahteva da međunarodni ugovori budu u skladu sa Ustavom i zakonom,¹⁶⁴ a među nadležnostima Ustavnog suda navodi i onu koja uključuje pravo Ustavnog suda da ocenjuje saglasnost međunarodnih ugovora sa Ustavom Srbije.¹⁶⁵

Svakako najvažnija ustavna odredba koja se neposredno odnosi na ravnopravnost polova je izričita ustavna *garancija ravnopravnosti žena i muškaraca*.¹⁶⁶ Ovo načelno pravilo prati i nedvosmisleno definisana obaveza države da u cilju ostvarivanja ravnopravnosti žena i muškaraca vodi i *razvija politiku jednakih mogućnosti*.¹⁶⁷ Pravilo koje obavezuje državu da vodi politiku jednakih mogućnosti u skladu je sa načelom socijalne pravde koje Ustav navodi kao jedan od temeljnih principa na kojima počiva zajednica.

¹⁶¹ Član 1 Ustava Republike Srbije.

¹⁶² Član 11 Ustava Republike Srbije.

¹⁶³ Član 16 Ustava Republike Srbije.

¹⁶⁴ Član 16 in fine Ustava Republike Srbije.

¹⁶⁵ Član 167 stav 1, tačka 2.

¹⁶⁶ Član 15 Ustava Republike Srbije.

¹⁶⁷ Član 15 in fine Ustava Republike Srbije.

2. Ljudska i manjinska prava i garancija ravnopravnosti polova

Osnovne odredbe o ljudskim i manjinskim pravima i ravnopravnost polova

U poglavlju o ljudskim i manjinskim pravima, među osnovnim odredbama koje se odnose na sva Ustavom garantovana ljudska i manjinska prava, pomenućemo nekoliko pravila koja imaju neposredan uticaj na mogućnost ostvarivanja ravnopravnosti polova i stvaraju povoljan ustavni ambijent za realizaciju niza posebnih prava.

Najpre, to je eksplicitno ustavno pravilo o *neposrednoj primeni ustavnih odredbi* o ljudskim i manjinskim pravima.¹⁶⁸ Pisci Ustava, međutim, nisu primenili isto pravilo i na ratifikovane međunarodne ugovore. Izostala je eksplicitna garancija neposredne primene međunarodnog prava čak i kada su u pitanju ratifikovani međunarodni ugovori. To je ozbiljan nedostatak, jer se velikim brojem međunarodnih dokumenata garantuju prava žena.

Ustav nalaže da se prilikom tumačenja ljudskih prava ona imaju *tumačiti saglasno međunarodnim standardima*.¹⁶⁹ Ovo pravilo moglo bi uputiti na zaključak da pisci Ustava ne odustaju sasvim od principa prema kome je međunarodno pravo iznad unutrašnjeg prava. Ustavna rešenja o odnosu međunarodnog i unutrašnjeg prava u najmanju ruku su ambivalentna i moguće je očekivati probleme u primeni ovako protivrečnih pravila.

Veoma važan set *garancija jednakog postupanja* prema ženama i muškarcima predstavljaju ustavne odredbe koje jemče jednakost pred zakonom,¹⁷⁰ pravo na jednaku zakonsku zaštitu,¹⁷¹ pravo na sudsku zaštitu uključujući i pravo na međunarodno pravnu zaštitu.¹⁷²

Ustav zadržava opštu normu o *zabrani diskriminacije s obzirom na pripadnost određenoj polu* kao i diskriminacije po bilo kom drugom ličnom svojstvu.¹⁷³ Za razliku od ranijih ustavnih rešenja, i u skladu sa ratifikovanim međunarodnim konvencijama, bliže se definišu dva osnovna oblika diskriminacije (direktna i indirektna). Otvara se mogućnost uvođenja posebnih mera radi postizanja ravnopravnosti i otklanjanja faktičke diskriminacije i određuje nediskriminatorna priroda posebnih mera,¹⁷⁴ ali se ne ukazuje eksplicitno i na njihov temporarni karakter, na šta međunarodni dokumenti upućuju.

U sklopu opštih odredbi o ljudskim pravima Ustav Srbije štiti dostignuti nivo ljudskih i manjinskih prava. Ustav sadrži izričito pravilo da se dostignuti nivo prava ne može smanjivati.¹⁷⁵ To je pravilo posebno značajno za set socijalno-ekonomskih prava jer su upravo ta prava prva pod udarom restrikcija, budući da su u pitanju tzv. „skupa prava“ kao i da su standardi koji su već dostignuti u oblasti ovih prava često znatno viši od evropskih standarda (npr. dužina porodijskog odsustva, prinadležnosti za vreme porodijskog odsustva i dr.) koji se uzimaju kao uzor i na koje se poziva kada se želi redukovati neko od stečenih prava.

¹⁶⁸ Član 18 Ustava Republike Srbije.

¹⁶⁹ Član 18 Ustava Republike Srbije.

¹⁷⁰ Član 21, stav 1 Ustava Republike Srbije.

¹⁷¹ Član 21, stav 2 Ustava Republike Srbije.

¹⁷² Član 22 Ustava Republike Srbije.

¹⁷³ Član 21, stav 3 Ustava Republike Srbije.

¹⁷⁴ Član 21, stav 4 Ustava Republike Srbije.

¹⁷⁵ Član 20 Ustava Republike Srbije.

Osnovna lična prava i ravnopravnost polova

U poglavlju o ljudskim i manjinskim pravima u kome su sistematizovana pojedinačna prava i slobode, u grupi osnovnih ličnih prava, Ustav Srbije sadrži više odredbi koje se neposredno odnose na ravnopravnost polova.

Ustav Srbije, odmah nakon garantovanja dostojanstva ličnosti, prava na život i nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta izričito *zabranjuje svaki oblik trgovine ljudima*¹⁷⁶ kao i prinudni rad, a *seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje* lica koje se nalazi u nepovoljnom položaju *smatra se prinudnim radom* prema izričitoj ustavnoj odredbi.¹⁷⁷ Ove odredbe pokazuju da su u Ustavu prepoznati najdrastičniji vidovi kršenja osnovnih ljudskih prava kojima su najčešće izloženi upravo žene i deca.

Pravo azila Ustav Srbije garantuje strancima pod uslovima i iz razloga koje utvrđuje sam Ustav. Stranci mogu očekivati da će u Srbiji naći utočište ne samo ako žive u strahu od progona zbog svoje rase, jezika, veroispovesti, nacionalne pripadnosti ili pripadnosti nekoj grupi ili zbog svojih političkih uverenja, već i *zbog pripadnosti određenom polu*.¹⁷⁸

Važnu ustavnu garanciju osnovnih individualnih prava predstavljaju i ustavne odredbe koje se odnose na *podsticanje i uvažavanje razlika*¹⁷⁹ među ljudima kao i na *zabranu izazivanja mržnje*¹⁸⁰ koja bi se temeljila na nekim ličnim svojstvima pojedinca. Mora se, međutim primetiti da u ovom kontekstu Ustav navodi samo neka lična svojstva koja su predmet ustavne zaštite među kojima se ne navodi i pripadnost određenom polu. Ustav je stavio akcenat na podsticanje i uvažavanje samo onih razlika među pojedincima koje se odnose na etnički, kulturni, jezički ili verski identitet, a izričito zabranjuje i definiše kao kažnjivo svako ponašanje koje je usmereno na izazivanje samo rasne, nacionalne i verske mržnje. To govori u prilog zaključku da Ustav ne štiti pojedinca u podjednako meri u odnosu na sva njegova lična svojstva. Ove odredbe Ustava su u izvesnoj koliziji sa ustavnim odredbama o zabrani diskriminacije.¹⁸¹

Pravo na rad i ravnopravnost polova

U sklopu, inače oskudnih odredbi o pravu na rad, Ustav, osim opšte garancije da svako ima pravo na slobodan izbor rada kao da je svakome, pod jednakim uslovima dostupno svako radno mesto, garantuje i neka prava koja su neposredno vezana za proces rada (pravo na poštovanje dostojanstva ličnosti na radu; pravo bezbedne i zdrave uslove rada; pravo na zaštitu na radu; pravo na ograničeno radno vreme; pravo na dnevni i nedeljni odmor; pravo na plaćeni godišnji odmor; pravo na pravičnu naknadu za rad kao i pravo na pravnu zaštitu za slučaj prestanka radnog odnosa) i kojih se, prema izričitoj ustavnoj normi niko ne može odreći.¹⁸²

¹⁷⁶ Član 26, stav 2 Ustava Republike Srbije.

¹⁷⁷ Član 26, stav 3 Ustava Republike Srbije.

¹⁷⁸ Član 57 Ustava Republike Srbije.

¹⁷⁹ Član 48 Ustava Republike Srbije.

¹⁸⁰ Član 49 Ustava Republike Srbije.

¹⁸¹ Uporedi član 21, stav 3 sa članovima 48 i 49 Ustava Republike Srbije.

¹⁸² Član 60 stavovi 1, 2, 3 i 4 Ustava Republike Srbije.

Pored toga, Ustav jednom načelnom normom, garantuje i neka posebna prava koje uživaju žene u procesu rada. Ženama se garantuje posebna zaštita na radu i posebni uslovi rada.¹⁸³ U ustavu se bliže ne govori o sadržaju i kvalitetu ovih prava, već se zakonodavcu delegira pravo da ova pitanja reguliše. Otuda ova prava i nemaju status ustavnih već zakonskih prava. Takođe se može primetiti da je, u vezi sa ustavnim garantovanjem prava na pravičnu naknadu za rad, izostalo garantovanje dve veoma važne garancije koje sadrže međunarodni dokumenti o ljudskim pravima. To su: jednaka naknada za rad jednake vrednosti i vrednovanje kućnog rada.

Brak i porodica i ravnopravnost polova

Ustavne garancije prava vezanih za brak i porodicu obuhvataju više posebnih prava ili sloboda.

Sledeći međunarodne standarde ljudskih prava Ustav u prvi plan stavlja slobodu odlučivanja prilikom sklapanja braka. Odredbe o ovom važnom pitanju su, međutim, kontradiktorne. Ustav najpre na opšti način jemči pravo *svakome da slobodno odluči* o zaključenju braka,¹⁸⁴ da bi već u narednom stavu istog člana sadržaj ovoga prava suzio s obzirom na subjekte koji njime mogu da se koriste, jer kao osnov za zaključenje braka navodi *slobodni pristanak muškarca i žene*.¹⁸⁵ Mogućnost zaključenja istopolnih brakova koju kao pravo garantuje opšta norma iz stava 1 člana 92, dovodi u pitanje već naredni stav istog člana u kome je brak definisan samo kao zajednica muškarca i žene. Ovakve kontradiktorne norme mogu stvoriti probleme u primeni.

U skladu sa laičkim karakterom države proklamovanim u osnovnim odredbama, Ustav sadrži eksplicitnu odredbu o *građanskom braku* navodeći da se brak zaključuje pred državnim organom.¹⁸⁶

Veoma važno načelo *ravnopravnosti muškarca i žene u braku*, Ustav garantuje u skladu sa međunarodnim standardima. Ravnopravnost žene i muškarca podrazumeva i uključuje tri bitna elementa i sva tri Ustav izričito navodi. To su: ravnopravnost prilikom zaključenja braka, ravnopravnost za vreme trajanja braka i ravnopravnost prilikom raskida braka.¹⁸⁷

Naposletku, ali ne i najmanje važno, Ustav načelno *izjednačava brak i vanbračnu zajednicu*.¹⁸⁸ Ipak, Ustav bliže ne određuje kvalitet, sadržaj i značenje garancija koja podrazumeva princip izjednačenja statusa vanbračne zajednice i braka, već zakonodavcu prepušta da on uredi bliže ova pitanja.¹⁸⁹ Zato je i ovde reč o zakonskim, a ne ustavnim pravima, jer Ustav ustanovljava samo opšte načelo, a zakonodavac operacionalizuje njegovu stvarnu sadržinu.

Sloboda odlučivanja o rađanju

Swakako jedno od najosetljivijih pitanja standarda ženskih ljudskih prava i indikator koji govori o kvalitetu ovih prava je odlučivanje o rađanju. *Sloboda odlučivanja o rađanju dece* je pravo žene. Ustav ovde garantuje slobodu odlučivanja o rađanju dece, ali ne na način da je nedvosmisleni subjekt toga prava žena. Ustav propisuje da svako ima pravo da slobodno odluči o rađanju dece.¹⁹⁰

¹⁸³ Član 60, stav 4 Ustava Republike Srbije.

¹⁸⁴ Član 62, stav 1 Ustava Republike Srbije.

¹⁸⁵ Član 62, stav 2 Ustava Republike Srbije.

¹⁸⁶ Član 62, stav 2 in fine Ustava Republike Srbije.

¹⁸⁷ Član 62, stav 3 Ustava Republike Srbije.

¹⁸⁸ Član 62, stav 5 Ustava Republike Srbije.

¹⁸⁹ Član 62, stav 5 in fine Ustava Republike Srbije.

¹⁹⁰ Član 63, stav 1 Ustava Republike Srbije.

Upravo ta, prividno neutralna jezička forma „svako“ može stvoriti ozbiljne probleme u primeni ovog načelnog ustavnog pravila, jer krug subjekata koji se mogu podvesti pod pojam „svako“ može biti različit. Treba, pri tom, podvući da aktuelno porodično zakonodavstvo odlučivanje o rađanju dece definiše kao pravo žene. Ako se ova činjenica ima u vidu, pomenu ta ustavna odredba o slobodi rađanja protivureći ustavnoj normi koja štiti već dostignuti nivo ljudskih prava i ne dopušta da se dostignuti nivo ljudskih prava smanjuje.¹⁹¹

U skladu sa principom socijalne pravde Ustav izričito utvrđuje da *država podstiče roditelje da se odluče na rađanje dece* i pomaže im u tome.¹⁹² Činjenica da je ova odredba našla svoje mesto u Ustavu, upravo uz slobodu odlučivanja o rađanju koju uživa svako, pobuđuje bojazan da rodno neutralna forma „svako,“ može eventualno značiti i učešće javnih vlasti u odlučivanje o rađanju.

Roditeljska prava

Ustav prihvata i garantuje princip *ravnopravnosti roditelja* u njihovim roditeljskim pravima i obavezama¹⁹³ i bliže definiše da se princip ravnopravnosti roditelja posebno ogleda u odnosu na izdržavanje, vaspitavanje i obrazovanje dece.

Roditeljska prava nisu apsolutna. Ona podležu odstupanjima koja propisuje Ustav.¹⁹⁴ *Odstupanja od ustavom garantovanih roditeljskih prava* uključuju ne samo mogućnost ograničenja već i mogućnost oduzimanja ovih prava. Ustav propisuje da se roditeljska prava mogu ograničiti ili oduzeti samo po odluci suda i u interesu deteta. Ograničenje ili oduzimanje se može odnositi na sva ili samo neka od roditeljskih prava, a ova mera može se odnositi na jednog ili na oba roditelja. Ograničenja i oduzimanje roditeljskih prava bliže se reguliše zakonom na koji Ustav upućuje.

Posebna zaštita reproduktivnih prava vezanih za podizanje dece

Posebna zaštita *reproduktivnih prava i prava vezanih za podizanje dece* Ustav Srbije garantuje na načelnom nivou prepuštajući da se sadržaj ovih prava bliže reguliše zakonom. Ustav navodi samo subjekte koji imaju pravo da koriste posebne oblike zaštite. To su majke, porodice, samohrani roditelji i deca.¹⁹⁵

Pored toga, Ustav garantuje i *posebnu podršku i zaštitu majki pre i posle porođaja*,¹⁹⁶ ali ne definiše bliže šta sve obuhvata ova posebna podrška i na šta se posebna zaštita odnosi, niti upućuje na zakon koji bi ta pitanja bliže uredio. Ipak, neke oblike zaštite propisuje i sam Ustav u okviru garancija koje se odnose na *zdravstvenu zaštitu koja se finansira iz javnih prihoda*,¹⁹⁷ a obezbeđuje se određenim kategorijama lica. Zdravstvena zaštita koja se alimentira iz javnih prihoda obezbeđuje se trudnicama, majkama tokom porodijskog odsustva i samohranim roditeljima sa decom do sedme godine života i starima. Ustav utvrđuje da ove kategorije lica stiču pravo na zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, pod uslovom da zdravstvenu zaštitu ne ostvaruju, po nekom drugom osnovu, a zakonodavcu delegira da reguliše sva druga pitanja vezana za ostvarivanje ovog vida zdravstvene zaštite.

¹⁹¹ Uporediti član 20, stav 2 sa članom 63, stav 1 Ustava Republike Srbije.

¹⁹² Član 63, stav 2 Ustava Republike Srbije.

¹⁹³ Član 65, stav 1 Ustava Republike Srbije.

¹⁹⁴ Član 65, stav 2 Ustava Republike Srbije.

¹⁹⁵ Član 66, stav 1 Ustava Republike Srbije.

¹⁹⁶ Član 66, stav 2 Ustava Republike Srbije.

¹⁹⁷ Član 68, stav 2 Ustava Republike Srbije.

Socijalna zaštita građana i porodice

U skladu sa principom socijalne pravde na kome, prema Ustavu, počiva Srbija kao politička zajednica, u Ustavu Srbije sadržano je i načelno jemstvo *prava na socijalnu zaštitu*.¹⁹⁸ Konkretna prava iz domena socijalne zaštite kao i kategorije lica kojima se garantuju prava na socijalnu zaštitu bliže definiše zakon,¹⁹⁹ pa i ova grupa prava ima status zakonskih, a ne ustavnih prava. Takođe, Ustav definiše da socijalna zaštita počiva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva.²⁰⁰

Način na koji su u Ustavu određeni subjekti koji imaju pravo na socijalnu zaštitu ostavlja dilemu da li ova prava uživaju *građani i porodice*²⁰¹ kojima je takva pomoć neophodna kako bi savladali socijalne i životne teškoće sa kojima su suočeni i kako bi zadovoljili osnovne životne potrebe, ili pak to pravo uživaju samo *zaposleni i njihove porodice*²⁰² ili i jedni i drugi, ali sa različitim obimom i sadržajem prava.

Politički život – pravo na reprezentovanje

Neosporno veoma važna i za ustave netipična odredba po kojoj će Ustav Srbije, kao pozitivan primer biti zabeležen u istoriji ustavnosti, je odredba koja sasvim konkretno i nedvosmisleno govori o pravu žena na političko reprezentovanje u najvišem predstavničkom telu – Narodnoj skupštini. Ustav eksplicitno garantuje *ravnopravnu zastupljenosti polova u Narodnoj skupštini Srbije*.²⁰³ Iako je Ustav zakonodavcu delegirao da propiše način na koji će se to ustavno pravo konkretno realizovati u izbornom sistemu, Ustav je nedvosmisleno postavio princip ravnopravne zastupljenosti polova (50% poslanica) kao kriterijum reprezentovanja u Narodnoj skupštini.

¹⁹⁸ Član 69, stav 1 Ustava Republike Srbije.

¹⁹⁹ Član 69, stavovi 2, 3, 4 i 5 Ustava Republike Srbije.

²⁰⁰ Član 69, stav 1 in fine Ustava Republike Srbije.

²⁰¹ Član 69, stav 1 Ustava Republike Srbije.

²⁰² Član 69, stav 2 Ustava Republike Srbije.

²⁰³ Član 100 Ustava Republike Srbije.

3. ZAKON KAO INSTRUMENT OSTVARIVANJA RAVNOPRAVNOSTI POLOVA

PRAVO ŽENA NA UČEŠĆE U JAVNOJ VLASTI²⁰⁴

Tri pitanja postavljamo u kontekstu razmatranja prava žena na učešće u javnoj vlasti.

Pitanje prvo, da li žene trče već završene trke kada je u pitanju njihovo pravo da ravnopravno učestvuju u odlučivanju o društvenim poslovima, sudelujući u javnoj vlasti?

Pitanje drugo, da li uz prepreke i samo pomoću mera pozitivne diskriminacije stižu na određena mesta koja su muškarci spremni da napuste, jer na njima više nema političke moći?

Pitanje treće, da li zatvaranje u prostor nazvan mehanizam za ravnopravnost polova omogućuje delotvorno sudelovanje žena u izgradnji svih društvenih politika ili je opravdana bojazan da bi to moglo suziti domen delovanja na usko shvaćeni «sektor ženskog pitanja»?

Pokušajmo zajedno da na njih odgovorimo. Koje su polazne postavke na kojima moramo tražiti odgovore na postavljena pitanja?

1. Polazne premise – okvir unutar koga je moguće tražiti odgovore: politika jednakih mogućnosti i evropske vrednosti

Okvir koji nas vodi u pravcu ostvarenja ustavom garantovanog načela ravnopravnosti nalazimo u politici jednakih mogućnosti. Obaveza države da vodi politiku jednakih mogućnosti je polazni princip koji definiše institucionalni okvir za realizaciju te obaveze i mere koje doprinose ostvarivanju jednakih mogućnosti.

Zašto je ovaj načelni princip važan?

Zato što je legitimno pravo svih građanki i građana da očekuju od vlasti kojoj su poverili odgovoran posao upravljanja političkom zajednicom da stvori uslove u kojima svako od njih ponosob ima mogućnost (ne samo formalnu već i stvarnu) da ostvari i zaštiti svoja prava.

Zato što je država preuzela ovu obavezu ratifikujući CEDAW i druge međunarodne dokumente o ljudskim pravima i prihvatila da politike jednakih mogućnosti implementira kako u vlastitom zakonodavstvu (na normativnoj ravni) tako i u primeni zakona (praksa).²⁰⁵

Zato što je legitimno zahtevati da se poštuje Ustavom garantovano načelo ravnopravnosti (polova) i primereno sankcioniše svaki vid direktne ili indirektno diskriminacije (priпадnosti određenom polu).

²⁰⁴ Uvodni referat na Konferenciji organizovanoj na završetku javne debate o Zakonu o ravnopravnosti polova, Zbornik «U susret zakonu o ravnopravnosti polova – evropska budućnost Srbije», Centar modernih veština, Freedom House, Beograd, 2006, str. 20 – 28.

²⁰⁵ Zato nije dopušteno da u budžetu ne bude novca za jednu avionsku kartu za jednog predstavnika države koji će pred Komitetom za CEDAW predstavljati državu kada je na dnevnom redu ovog Komiteta Izveštaj vlade o primeni ratifikovane konvencije.

Naposletku, princip i politika jednakih mogućnosti omogućuje poopštavanje koje uključuje sve pojedince i grupe koje se nalaze u nejednakom položaju (problem nije samo ženski) i pred državu stavlja zadatak da ovaj princip uključi u sve svoje politike, mere i propise. U takvim okvirima problem se nužno više ni na spolnjem planu ne pojavljuje u formi parcijalnog (sektorskog) pitanja, već kao opšti društveni problem. Teret odgovornosti za njegovo rešavanje preuzima država (organi vlasti u prvom redu), jer su u njenim rukama instrumenti uz pomoć kojih je to moguće učiniti.

Ugao posmatranja, dakle, nije biološka pripadnost određenom polu, već društveno uslovljena i određena pozicija svake grupe koja se nalazi u objektivno nejednakom položaju spram većinske grupe. Politika jednakih mogućnosti zahteva od države da stvori ambijent (socijalni i politički) u kome svaka individua ima jednake šanse da ostvari svoja prava i jednake izgleda da participira u donošenju odluka koje trasiraju budućnost.

Na kom se pitanju prelama ovaj problem? To je u prvom redu priroda i koncept političke zajednice koji definiše ustav. Da li je u pitanju liberalni koncept ustavne države koja počiva na liberalnoj tržišnoj privredi, vladavini prava i liberalnom konceptu slobode ili je u pitanju liberalno-demokratski koncept političke zajednice koji počiva na vladavini prava i socijalnoj pravdi, a liberalno shvaćenom konceptu individualne slobode pridodaje i socijalno ekonomska prava? Mnoge zemlje tranzicije, ponekad u želji da naprave radikalni otklon od socijalističke prošlosti (liberalna tržišna ekonomija naspram planske državne ekonomije, liberalni koncept slobode pojedinca naspram socijalnih prava) preuzimaju liberalni model, gubeći iz vida činjenicu da ovaj model političke zajednice pripada istoriji razvijenih zemalja Zapada.

To pitanje je upravo pred nama, budući da je ustavni proces u toku. Biće važno kako ćemo na njega odgovoriti. Liberalno-demokratski model političke zajednice koja počiva na vladavini prava i socijalnoj pravdi, a liberalnom konceptu individualne slobode pridodaje i socijalno-ekonomska prava jeste onaj okvir unutar kojeg je (postaje) moguća politika jednakih mogućnosti, ne kao borba za ravnopravnost polova, već kao politika stvaranja jednakih šansi za sve socijalne grupe koje su u manjinskom ili nejednakom položaju. Upravo stoga je važno uključivanje svih socijalnih grupa u ustavni dijalog i njihovo aktivno učešće u izgradnji i postizanju bazičnog ustavnog konsenzusa.

Na značaj učešća žena u donošenju ustava kao osnovnog i utemeljujućeg akta političke zajednice još davne 1789. godine ukazuje Olimpija de Guž u Deklaraciji prava građanki²⁰⁶ ističući da je «Ustav ništavan ako većina pojedinaca koji čine naciju nije učestvovala u njegovom donošenju»²⁰⁷.

Kako vidimo ravnopravnost polova u kontekstu evropskih vrednosti i procesa evropskih integracija? Pitanje koje postavljamo jeste da li su evropski standardi ravnopravnosti polova, posebno mere pozitivne diskriminacije usmerene ka postizanju ravnopravnosti polova, saveznik na koga se možemo osloniti ili prema njima treba biti obazriv? Zakon o ravnopravnosti polova jeste na spisku zakona čije je usvajanje jedna od pretpostavki evropskih integracija. I u tom pogledu proces evropskih integracija jeste podsticaj. Ali, evropski standardi ravnopravnosti polova nisu uvek i u svemu saveznici i praksa na koju se treba ugledati.

U ovom trenutku očuvanje i zaštita dostignutog nivoa prava u domenu ravnopravnosti polova (npr. pravo na slobodno odlučivanje o rađanju dece, dužina porodijskog odsustva i sl) predstavljaju sigurniji vodič i oslonac. Ustavno garantovanje dostignutog nivoa prava

²⁰⁶ Član 16 Deklaracije prava građanki.

²⁰⁷ Olimpija de Guž (1775 – 1793), francuska novinarka i književnica, osnivačica i aktivistkinja ženskih političkih kružaka između 1789. i 1793. godine. Giljotinirana je 1793. zbog svojih ideja i političkog aktivizma.

(zaštita stečenih i osvojenih prava) koje Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama garantuje pripadnicima nacionalnih manjina, jeste garancija za koju se treba zalagati kako bi ovo ustavno pravilo obuhvatilo i ljudska prava većine (žene) koja se u ovom trenutku faktički nalazi u položaju manjine.

Najzad, treba neizostavno naglasiti važnost institucionalizovane i obavezujuće saradnje i koordinacije vladinih i parlamentarnih tela za ravnopravnost polova i vladinih tela koja rade na procesima evropskih integracija (npr. Kancelarija za pridruživanje) na onim nivoima na kojima se ta tela obrazuju.

2. Zastupljenost u organima vlasti, administraciji, javnim službama i finansijskim institucijama

2.1 Zastupljenost u reprezentativnim telima

Zastupljenost u reprezentativnim telima je osnovna pretpostavka koja pruža mogućnost učešća u donošenju odluka (zakona i drugih propisa) koji garantuju prava, uređuju najvažnije odnose, definišu u najširem smislu status pojedinca u zajednici. Ako među parlamentarcima nema žena ili je učešće izabranih žena samo toliko koliko je dovoljno «tek za poslovičnu grupnu sliku s damom».²⁰⁸ Ukoliko je ženama omogućen ulazak u parlament tada kada on gubi moć koju ima na samim počecima uspostavljanja parlamentarizma.

U ovako oslabljen parlament žene ulaze uz pomoć mera afirmativne akcije koje su uglavnom restriktivno postavljene, svedene samo na kvote. Druge mere kao na primer one vezane za finansiranje političkih stranaka i izbornu kampanju samo se sporadično sreću u komparativnom zakonodavstvu, dok ih naše pravo ne poznaje.

Normativni okvir koji definiše kvote kao mere pozitivne diskriminacije²⁰⁹ čiji je cilj povećanje procentualne zastupljenosti žena u reprezentativnim telima je insuficijentan i sadrži inkorporirane sistemske mehanizme koji omogućuju da normativno postavljeni kriterijum od 30% zastupljenosti na listama, na zakonit način bude pogažen u praktičnoj primeni.

Kriterijum od 30% ne ispunjava niti zadovoljava kapacitet ustavom načelno garantovanog prava na ravnopravnost i zabranu diskriminacije s obzirom na pripadnost polu. Može se dakle, i ispravnije je govoriti o ravnomernoj zastupljenosti.

Rezervisana mesta na listi nisu u skladu sa načelno utvrđenim pravilom od 30% predstavnika manje zastupljenog pola na kandidatskim listama. Mesto na listi obezbeđuje tek 25% na kandidatskim listama.

Način distribucije mandata je sledeći instrument da se praktično dezavuiše prihvaćeni osnovni kriterijum od 30% predstavnika manje zastupljenog pola.

Ako se pokrenu svi raspoloživi instrumenti koje zakonodavac dopušta da, na zakonit način, budu primenjeni rezultat u našem aktuelnom izbornom zakonodavstvu je sledeći:

²⁰⁸ D. Nolen izvodi ovaj zaključak komentarišući podatke o zastupljenosti žena u parlamentima zemalja EU prema podacima iz ne tako davne 1989. godine. D. Nolen, «Izborna prava i stranački sustav», Školska knjiga, Zagreb, 1992, str. 161.

²⁰⁹ Šire o merama pozitivne diskriminacije u komparativnom izbornom zakonodavstvu i reformama izbornog zakonodavstva koje su imale za cilj da otklone neravnomernu zastupljenost žena u parlamentima kod: dr M. Pajvančić, «Biračko pravo žena», Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 1 – 3/1997, str. 27 – 39.

Ako lista osvoji 10 mandata među poslanicima će biti samo jedna žena (dakle samo 10%), a ako ona podnese ostavku može se dogoditi da sa te liste nema nijedne poslanice u parlamentu.

Ovo je samo jedan primer kako je mukotrpan put da se prostor, danas veoma oslabljene političke moći parlamenta (ali i odgovornost za upravljanje zajednicom) ravnomerno podeli između žena i muškaraca.

Drugi problem je što kvotama, uprkos ustavom proklamovanog nediskriminativnog karaktera ovih mera, neprekidno pretilo ukidanje prilikom eventualnih promena izbornog zakonodavstva.²¹⁰ Ako ovaj problem stavimo u kontekst, višegodišnje izborne prakse odlikuju česte izmene izbornog zakonodavstva do kojih, po pravilu dolazi neposredno uoči raspisivanja izbora, izgledi da se to dogodi su veći.

Treći problem, kvote se neopravdano vezuju samo za proporcionalni izborni sistem, uz obrazloženje da ovu meru nije moguće sprovesti u većinskom izbornom sistemu.²¹¹ Netačno. Postoje mogućnosti da se i u većinskom izbornom sistemu, merama pozitivne diskriminacije obezbedi najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola u predstavničkom telu. Na primer, posebne izborne jedinice u kojima bi se na izborima nadmetale kandidatkinje iz različitih političkih stranaka.

Mere afirmativne akcije koje uključuju rezervisano mesto na odgovarajućim pozicijama u parlamentu, najčešće se redukuju samo na jedno potpredsedničko mesto, a u poslovnicima su unete po pravilu naknadno.

2.2 Zastupljenost u izvršnoj vlasti i upravi

Kvote za manje zastupljeni pol u izvršnoj vlasti (vlada) ne postoje, a svaki legitiman zahtev koji bi mandataru obavezivao da u sastav vlade uključi određeni broj predstavnika manje zastupljenog pola, nailazi na nerazumevanje. Obrazloženja koja se pri tom navode²¹² umnogome podsećaju na debatu vođenu krajem XIX i početkom XX veka o tome da li ženama treba priznati pravo glasa,²¹³ koju Đ. Tasić sumira jednostavnim i kritički intoniranim rečima: «Ako ko nema sposobnosti za politiku, dajte mu je pa će je steći».²¹⁴ To samo čini jasnim formalistički pristup merama pozitivne diskriminacije koje imaju za cilj povećanje učešća žena u organima vlasti.

Nema mera pozitivne diskriminacije (kvote ili rezervisano mesto) ni kada su u pitanju pozicije u izvršnoj vlasti i ministarstvima (izborni i imenovani položaji u administraciji).²¹⁵ Šta nam to govori? Moć (upravljačka i finansijska) je u posedu vlade. Zato u izvršnoj vlasti nema mera pozitivne diskriminacije koje će osigurati ravnomernu zastupljenost žena i muškaraca u izvršnoj vlasti. Raspodela upravljačke i finansijske moći među ženama i muškarcima i podjednako preuzimanje odgovornosti za upravljanje zajednicom i korišćenje finansijskih resursa još uvek nije na dnevnom redu.

²¹⁰ Primer nalazimo u izbornoj praksi BiH prilikom pripreme reforme izbornog zakonodavstva 2005. godine.

²¹¹ Ovo obrazloženje moglo se čuti prilikom usvajanja Odluke o izboru poslanika skupštine AP Vojvodine 2004. godine, čija se polovina poslanika bira po većinskom principu.

²¹² Npr. prilikom izbora vlade treba voditi računa o stručnosti, poznavanju problematike i sl.

²¹³ Videti npr. Dž. Brajs, «Savremene demokratije», knjiga II, Geca Kon, Beograd, 1932; Stjuart Mil, «O predstavničkoj vladi», Beograd, 1876; Đ. Tasić, «Žensko pravo glasa i demokratija», Akcionarska štamparija AD, Beograd, 1921; S. Jovanović, «Država» knjiga II, Geca Kon, Beograd, 1936

²¹⁴ Đ. Tasić: Op. cit. str. 49.

²¹⁵ Amandman podnet na zakon o vladi, usvojen 2005. godine koji je sadržao predlog da se jedno potpredsedničko mesto u vladi rezerviša za manje zastupljeni pol nije prihvaćen.

3. Institucionalni oblici delovanja

Različiti institucionalizovani oblici delovanja, prvenstveno u institucijama vlasti su nesumnjivo važan instrument i okvir koji omogućuje sudelovanje u pripremi, donošenju i implementaciji najvažnijih odluka. Borba za pozicioniranje u institucijama odlučivanja (vlasti) omogućuje organizovano delovanje u okviru ustavnih institucija, određuje poziciju (kvalitet, sadržaj i obim prava) u procesu odlučivanja. Prosta zastupljenost u institucijama je potreban ali nije dovoljan uslov za efektivno sudelovanje u odlučivanju. Institucionalni oblici delovanja obezbeđuju okvir delovanja koji je normativno prihvaćen i priznat od strane institucije u kojoj se formira. Bez njihovog postojanja organizovano i institucionalno priznato učešće u odlučivanju nije moguće.

Ali treba biti oprezan, svestan ograničenih mogućnosti i dometa ovih instrumenata. Pomenimo samo neke:

Postupnost uvođenja institucionalnih oblika delovanja u organima vlasti, koji ilustruju faze oblikovane prema kapacitetu i dometima uticaja (neformalne grupe, savetodavna uloga, ad hoc tela i sl).

Naizgled lako »dopuštanje« da se ova tela obrazuju u institucijama koje su izgubile stvarnu moć, posebno onu iskazanu u odlučivanju o resursima i finansijama (parlament). Upitajmo se preli li i ovim institucijama ukidanje, pod izgovorom racionalizacije rada parlamenta i zahteva koji se postavljaju u procesu pridruživanja Evropskoj uniji, da se državna administracija smanji.²¹⁶

Još uvek su vrata za pristup izvršnoj vlasti i finansijskim centrima moći čvrsto zatvorena. Vođenje politike i upravljanje novcem je sfera u kojoj nema (ili su izrazito restriktivne) mere afirmativne akcije. Tela za ravnopravnost polova formirana pri vladi su u ulozu savetodavca čiji savet vlada može, ali ne mora slediti.

Odsustvo normativnog okvira delovanja tela za ravnopravnost polova u lokalnim zajednicama otežava njihovo pozicioniranje i profilisanje u strukturi lokalnih samouprava u kojima građani i građanke najneposrednije realizuju svoja prava. Ustavom i zakonom restriktivno postavljene nadležnosti lokalnih zajednica u visokocentralizovanoj državi i ograničeni finansijski resursi kojima upravlja lokalna zajednica, ostaju stoga izvan stvarnog uticaja građanki čiji interes je da u lokalnoj zajednici realizuju većinu svojih prava i koje nesumnjivo i same doprinose podizanju finansijskih resursa lokalne sredine (plaćaju porez).

Formiranje tela u institucijama vlasti čija je nadležnost vezana za ostvarivanje rodne ravnopravnosti, uprkos njihovom sastavu (čine ga i muškarci i žene) predstavlja svojevrsno pozicioniranje na »slepom koloseku«. Zatvaranjem u »rezervat« domena koji se označava kao ravnopravnost polova preli stalna opasnost da se ovaj problem razume kao problem određenog sektora, a da izmiču konstantno ključna pitanja nekih drugih sektora (npr. privatizacija, strategija privrednog razvoja, strategija smanjenja siromaštva sa jedne strane, nacionalni plan akcije za ravnopravnost polova sa druge) i time ravnopravnost polova redukuje neopravdano na ženski problem koji se rešava sektorski, a ne u okviru i paralelno sa procesima koji se odvijaju u drugim sektorima (budžet, razvojni planovi, privatizacija, proces pridruživanja). Ravnopravnost polova bi suštinski trebalo da bude ugrađena u sve politike drugih sektora, što se samo izuzetno praktikuje (npr. strategija za smanjenje siromaštva).

Zapitajmo se, dakle, kako su uključene u ustavni proces? Kako je perspektiva ravnopravnosti polova implementirana u strategiju privrednog razvoja? Da li se proces pridruživanja (pregovori) odvija uz učešće žena?

4. Procedure koje štite manjinski glas

Pored zastupljenosti na mestima odlučivanja i formiranja odgovarajućih institucionalnih oblika delovanja, prvenstveno unutar organa vlasti, treći važan činilac koji omogućuje (ili otežava) učešće u procesima donošenja odluka jesu jasne, stroge i formalizovane procedure. Procedure su instrumenti koji definišu pozicije aktera odlučivanja, njihove uloge i međusobne odnose u procesu odlučivanja, određuju prirodu, sadržaj i kapacitete njihovih prava i obaveza u postupku, jednom rečju obezbeđuju minimum jednakopravnosti za aktere koji učestvuju u procesu odlučivanja. To je posebno važan segment realizacije prava.

Formiranje tela u organima zakonodavne i izvršne vlasti u Republici, autonomnoj pokrajini kao i u lokalnim zajednicama čija je nadležnost vezana za ostvarivanje ravnopravnosti polova je samo prvi, nužni korak. Njihovo postojanje biće faktički priznato od strane institucija vlasti, ukoliko u procedurama odlučivanja unutar institucija vlasti budu definisane njihove pozicije, prava, obaveze i odgovornosti. U protivnom preli opasnost da ostanu na margini glavnih tokova odlučivanja.

U ovom trenutku nije sistemski, unutar institucija vlasti, uređen proceduralni put koji neće dopustiti da tela čija je nadležnost (u skladu sa nadležnostima svake od institucija vlasti) da rade na tome da ustavom garantovano pravo na ravnopravnost polova ne ostane samo načelo, već da postane deo svih politika, propisa i prakse, zauzmu mesto koje im pripada u procesu odlučivanja. U tom pogledu stvari su do sada proceduralno neuređene, naročito u sferi izvršne vlasti i u lokalnim zajednicama.

Na čemu temeljimo ovaj zaključak? Nema proceduralnih pravila koja bi nalagala da se zakoni ili drugi propisi koji uređuju različite oblasti (ne samo oni koji se najneposrednije odnose na ravnopravnost polova) dostave ovim telima na razmatranje. Upitajmo se da li je npr. budžet predmet pažnje tela za ravnopravnost polova; da li se nastavni planovi i programi u školama razmatraju na ovim telima; da li je mreža zdravstvenih ustanova pitanje o kome treba čuti mišljenje tela za ravnopravnost polova? Insuficijencija procesnih pravila koja pozicioniraju tela za ravnopravnost polova u tok odlučivanja, je takođe odraz »sektorskog« pristupa pitanju ravnopravnosti polova koji ne poznaje i ne razvija mehanizme koordinacije koji bi morali naći svoj izraz u proceduralnim pravilima. Sve dotle dok se procesni instrumenti međusektorske koordinacije ne uspostave i ne razviju i sama procedura odlučivanja će sa svoje strane doprinosti redukovanju pozicije tela za ravnopravnost polova na usko shvaćeno »žensko pitanje«. Da tela za ravnopravnost polova ne bi ostala na »sporednom koloseku« procedure odlučivanja, potrebno je novelirati procedure.

Drugi važan problem procedure je status manjinskog glasa. Primetno je da procedure u organima odlučivanja ne štite manjinski glas i legitimno pravo manjine da participira u procesu odlučivanja. Demokratska procedura, međutim, pretpostavlja instrumente zaštite manjinskog glasa (naročite većine, više uzastopnih rasprava ukoliko manjina ospori predlog koristeći pravo veta i sl), kako on u procesu odlučivanja ne bi izgubio snagu dobrog argumenta samo zato što je manjinski.

²¹⁶ Primer Skupštine Crne Gore je u tom pogledu ilustrativan. U izmenama Poslovnika Skupštine predlaže se ukidanje Odbora za ravnopravnost polova upravo uz ovakvo obrazloženje.

Umesto zaključka

1. Politika jednakih mogućnosti kao ustavni princip i obaveza države je polazni princip ostvarivanja rodne ravnopravnosti. Liberalno-demokratski model političke zajednice zasnovane na vladavini prava i socijalnoj pravdi, liberalni koncept individualne slobode praćen garancijama socijalno-ekonomskih prava je okvir unutar kojeg je (postaje) moguća politika jednakih mogućnosti, ne kao borba za ravnopravnost polova, već kao politika stvaranja jednakih šansi za sve socijalne grupe koje su u manjinskom ili nejednakom položaju.

2. Borba za zastupljenost u institucijama je postupna, skopčana sa preprekama čije dejstvo samo ublažavaju (ne i uklanjaju) mere pozitivne diskriminacije.

3. Mere pozitivne diskriminacije su restriktivne, pate od sistemskih deficita, ograničenog su dejstva, svedene su na nužni minimum koji se predstavlja kao ostvarenje cilja (kvota od 30% označava se kao postignuće ravnopravnosti, a ne kao ravnomernost u reprezentovanju što je njen stvarni domet), forumulisane uz prateće instrumente koji dopuštaju njihovu suspenziju u implementaciji (primer pravila o kvotama na kandidatskim listama).

4. Gubitak moći određene institucije otvara pristup instituciji najpre kroz procentualnu zastupljenost prvenstveno u reprezentativnim telima (ne i u izvršnoj vlasti), a potom i kroz uspostavljanje institucionalnih oblika koji definišu okvir delovanja (neformalne grupe parlamentarki, ad hoc radna tela, stalna radna tela) kao i kvalitet i kapacitet prava na odlučivanje (savetodavna uloga, davanje mišljenja, predlaganje, direktno učešće u odlučivanju).

5. Pristup izvršnoj vlasti i pozicijama u izvršnoj vlasti, pristup upravljanju budžetom i novcem (finansijske institucije, upravljačka tela javnih preduzeća, fondovi) je još uvek zatvoren. To govori da je upravljačka i finansijska moć još uvek (makar delom) u posedu vlade. Zato u izvršnoj vlasti nema mera pozitivne diskriminacije koje će osigurati ravnomernu zastupljenost žena i muškaraca u izvršnoj vlasti. Raspodela upravljačke i finansijske moći među ženama i muškarcima, podjednako preuzimanje odgovornosti za upravljanje zajednicom i korišćenje finansijskih resursa još uvek nije na dnevnom redu.

6. Primetna je insuficijencija procedura, kako onih koje omogućuju i upućuju na koordinaciju, tako i onih koje u procesu odlučivanja štite manjinski glas.

7. Zakon o ravnopravnosti polova u ovom kontekstu je tek jedan, ali značajan instrument koji otvara mogućnosti za ostvarivanje rodne ravnopravnosti.

ZAKON O RAVNOPRAVNOSTI POLOVA – ARGUMENTI U PRILOG ZAKONU

Zakon o ravnopravnosti polova pripada grupi antidiskriminatornih zakona i uređuje bliže ustavno pravo na ravnopravnost polova. Zakon polazi od međunarodnih standarda u ovoj oblasti utvrđenih međunarodnim konvencijama koje su ratifikovane, od opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava kao i od prava na ravnopravnost polova i drugih prava po tom osnovu koje garantuje Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama kao i Ustav Republike Srbije.

U ustavnom i pravnom sistemu do sada nije postojao zakon koji bi posebno uredio ovu oblast. Potreba za njegovim donošenjem je evidentna. Tome u prilog govori iskustvo zemalja iz našeg okruženja od kojih je najveći broj država donela zakone koji regulišu ovu oblast. Pored toga, donošenje antidiskriminatornih zakona je važan korak u procesu evropskih integracija naročito nakon prihvatanja studije o izvodljivosti.

Zakonom o ravnopravnosti polova uređuje se naročito stvaranje uslova za vođenje politike jednakih mogućnosti, jednake mogućnosti ostvarivanja prava žena i muškaraca kao i preduzimanje posebnih mera za sprečavanje i otklanjanje diskriminacije koja bi bila zasnovana na polu, bračnom ili porodičnom statusu, trudnoći i roditeljstvu.

Ovakav pristup materiji i zakonski okvir opredelila je činjenica da je nizom zakona koji uređuju pojedine oblasti (npr. porodica, brak, rad i zapošljavanje, zdravstvo, obrazovanje i sl) uređen deo materije koja se odnosi na ravnopravnost polova u odgovarajućoj oblasti. Zbog toga je težište Zakona prvenstveno na bližem definisanju sadržaja politike jednakih mogućnosti u najvažnijim oblastima ostvarivanja ljudskih prava (rad, zapošljavanje, obrazovanje, kultura, porodica, politički život), na zaštiti prava na ravnopravnost polova i posebno na instrumentima i postupku zaštite, kao i na posebnim merama koje se preduzimaju u pojedinim oblastima društvenog života radi otklanjanja faktičke neravnopravnosti koja je zasnovana na pripadnosti određenom polu, na bračnom ili porodičnom statusu, trudnoći ili roditeljstvu.

Opštim odredbama Zakona (članovi 1, 2 i 3) definiše se predmet i sadržaj Zakona, prihvatanje i poštovanje međunarodnih standarda u domenu ravnopravnosti polova, obaveza Republike Srbije da vodi politiku jednakih mogućnosti i da u tom cilju preduzima potrebne mere za ostvarivanje ravnopravnosti polova kao i da sprečava i otklanja nejednak tretman žena i muškaraca.

Zakonom se, u skladu sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti (posebno Konvencija o zabrani svih oblika diskriminacije žena) kao i Poveljom o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama, bliže definiše diskriminacija po osnovu pola sadržaj i oblici neposredne i posredne diskriminacije (članovi 4, 5 i 6). Kako je ovde reč o novim institutima Zakon bliže definiše njihov sadržaj i oblike.

Težište Zakona je na posebnim merama koje se mogu preduzeti u cilju ostvarivanja politike jednakih mogućnosti i otklanjanja faktičke diskriminacije s obzirom na pripadnost polu kao i zbog bračnog ili porodičnog statusa, trudnoće ili roditeljstva, definisan je karakter i priroda posebnih propisa i mera za postizanje ravnopravnosti polova (član 7) u skladu sa međunarodnim standardima, i odredbama Povelje o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama. U Zakonu se koriste i neki novi termini čije bliže značenje je sadržano u ratifikovanim međunarodnim konvencijama, pa je zbog toga dato njihovo značenje (član 8).

Odredbe sadržane u ovom delu zakona, sadrži i najveći broj zakona iz uporednog zakonodavstva koji su konsultovani prilikom izrade Zakona.

Oblast rada i zapošljavanja je centralni i svakako najvažniji deo Zakona o ravnopravnosti polova. Vodeći računa da je nedavno usvojen Zakon o radu, kao i da su u ovom Zakonu već sadržana neka rešenja, usmerena na ostvarivanje ravnopravnosti polova u oblasti rada i zapošljavanja, ovim Zakonom uređena su posebno samo pitanja koja se najneposrednije odnose na ostvarivanje ravnopravnosti polova u ovoj oblasti, a koja nisu uređena Zakonom o radu. To se naročito odnosi na posebne mere za postizanje ravnopravnosti polova u oblasti rada, zapošljavanja, socijalne i zdravstvene zaštite. Prilikom izrade ovog dela Zakona konsultovani su međunarodni izvori, pored već navedenih izvora posebno su konsultovane konvencije Međunarodne organizacije rada, i uporedno zakonodavstvo u kome je oblast rada i zapošljavanja centralni deo zakona.

Zakon bliže određuje sadržaj politike jednakih mogućnosti u oblasti rada i zapošljavanja (članovi 9 do 24) i oblasti u kojima se ona iskazuje (jednaka dostupnost poslova i položaja, zapošljavanje i svi oblici radnog angažovanja, radno vreme, raspoređivanje i napredovanje na poslu, odsustvovanje sa rada, plaćanje, uslovi rada, stručno obrazovanje i usavršavanje, kolektivno pregovaranje, informisanje, socijalno osiguranje, zaštita na radu i u vezi sa radom) i propisuje konkretne mere za postizanje ravnopravnosti polova u procesu rada (član 9). Zakonom je izričito određeno da se ove mere ne smatraju diskriminatornim, kao i da se preduzimaju sve dok se ne postigne cilj zbog koga su donete.

Novo rešenje predviđeno Zakonom odnosi se i na obavezu poslodavca (onih koji zapošljavaju više od 50 radnika) da svake dve godine sačine izveštaj o ravnopravnosti polova, i nakon pribavljanja mišljenja od strane reprezentativnog sindikata dostave ga republičkom organu uprave nadležnom za pitanja rada i zapošljavanja. Zakon precizira i elemente koje izveštaj mora sadržati i obavezuje poslodavca da na bazi pokazatelja sadržanih u izveštaju sačini plan aktivnosti i konkretnih mera u cilju otklanjanja ili ublažavanja neravnomerne zastupljenosti polova. Smisao ove posebne mere, koju preduzima sam poslodavac, je obezbeđivanje ravnomerne zastupljenosti polova prilikom zapošljavanja i u procesu rada (član 10).

Zakon bliže definiše način ostvarivanja prava na jednaku dostupnost poslova i položaja i utvrđuje obavezu organa Republike, autonomne pokrajine, grada i opštine, kao i javnih službi i preduzeća čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina, grad i opština da kroz politiku zapošljavanja obezbede najmanje 30% radnika manje zastupljenog pola u organizacionoj jedinici, službi, kao i na rukovodećim mestima i u organima upravljanja (član 11).

Zakonom se zabranjuje davanje prednosti licima s obzirom na pripadnost polu prilikom javnog oglašavanja i izbora zaposlenih, ali dopušta mogućnost odstupanja od ovog pravila ukoliko to nalaže priroda posla ili mesto rada (član 12).

Pripadnost određenom polu, kao i odsustvovanje sa posla zbog trudnoće ili roditeljstva ne sme biti smetnja za raspoređivanje na radnom mestu, profesionalno usavršavanje i napredovanje na poslu (član 13).

Zakonom se posebno garantuje pravo na jednako plaćanje za jednak rad i utvrđuju kriterijumi koji definišu jednak rad. Pravo na jednako plaćanje za jednak rad vezuje se za rad kod istog poslodavca. Ovo pravilo ima za cilj da onemogući nejednako plaćanje žena i muškaraca za istovrsni rad kod istog poslodavca i na taj način otklanja mogućnost diskriminacije po osnovu pripadnosti određenom polu, koja je u praksi prisutna (član 14).

Novi institut koji se uvodi Zakonom je vrednovanje kućnog rada za lica koja nisu zaposlena. Opšte je poznato da najveći broj kućnih poslova obavljaju žene kako pored svog redovnog posla, tako naročito ukoliko su nezaposlene. Za svoj rad u kući one ne dobijaju nikakvu naknadu.

Naše pozitivno zakonodavstvo ipak pruža primere priznavanja i vrednovanja rada u kući (npr. prilikom razvoda braka i utvrđivanja imovine stečene u braku). Oslanjajući se na izneti primer vrednovanja kućnog rada, ovim Zakonom je predviđen još jedan vid vrednovanja kućnog rada. Prema rešenjima u Zakonu ova lica imala bi pravo samo na zdravstveno osiguranje po osnovu rada u kući pod uslovom da nisu zdravstveno osigurana po nekom drugom osnovu. Sredstva za ostvarivanje ovog prava obezbeđivala bi se u budžetu Republike Srbije (član 15).

Zakon ustanovljava obavezu poslodavca da uslove rada i raspored rada prilagodi polu zaposlenog. Pored ovog načelnog pravila Zakon posebno obavezuje poslodavca da prilikom utvrđivanja rasporeda radnog vremena, odnosno prilikom raspoređivanja na određeno radno mesto posebno vodi računa o trudnoći, roditeljstvu i porodičnim obavezama zaposlenih. On takođe obavezuje i da aktom o sistematizaciji radnih mesta, a u skladu sa mogućnošću, predvidi rad sa nepunim radnim vremenom, kao i fleksibilni početak i završetak radnog vremena. Ove mere imaju za cilj da otklone mogućnost diskriminacije s obzirom na trudnoću, roditeljstvo i porodične obaveze zaposlenih (član 16).

Nova rešenja predstavljaju i odredbe Zakona koje se odnose na plaćena odsustva u toku radnog vremena i druga prava roditelja vezana za negu deteta, uz uslov da ne koriste odsustvo radi nege deteta. Precizno su uređena sledeća odsustva, kao i njihov osnov i dužina trajanja: odsustvo zbog medicinskih pregleda u toku trudnoće pod uslovom da se takvi pregledi ne mogu obaviti izvan radnog vremena; odsustvo, u trajanju najduže dva sata, radi dojenja najduže do godine dana deteta; odsustvo radi pregleda deteta pod uslovom da se takvi pregledi ne mogu obaviti u toku radnog vremena, a do navršenih 5 godina života deteta. Pored toga Zakon garantuje pravo roditelja da rade sa nepunim radnim vremenom (do 4 sata bez pauze) do navršenih godinu dana deteta. Predložena zakonska rešenja predstavljaju oblike konkretnih mera koje obezbeđuju sprovođenje principa ravnopravnosti polova i politike jednakih mogućnosti u oblasti rada i zapošljavanja. Ujedno ove mere omogućuju da trudnoća i ostvarivanje roditeljskih obaveza vezanih za podizanje dece, osobito u njihovom najranijem uzrastu ne budu prepreka radnom i profesionalnom angažmanu zaposlenih, već da obezbede optimalno usklađivanje radnog angažmana sa roditeljskim pravima i obavezama (član 17).

Zakon utvrđuje obavezu poslodavca da zaštiti zaposleno lice od uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja na radnom mestu. U vezi sa ovom opštom obavezom poslodavca Zakon propisuje i posebne mere čiji je cilj da zaštite zaposlene od neželjenog ponašanja na radnom mestu. Jedna od mera odnosi se na obavezu poslodavca da opštim aktom ili ugovorom o radu koji zaključuje sa svakim zaposlenim, uznemiravanje i seksualno uznemiravanje utvrdi kao težu povredu radne obaveze. Pored toga, propisana je i posebna mera zaštite zaposlenog lica od uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja ukoliko poslodavac blagovremeno ne preduzme mere zaštite prema licu koje je izloženo nepoželjnom ponašanju na radnom mestu. U tom slučaju zaposleno lice ima pravo da prekine sa radom bez obustavljanja zarade (član 18).

Pravo na stručno obrazovanje i usavršavanje u toku rada pod jednakim uslovima za zaposlene oba pola posebno se garantuje. Kao mera koja treba da doprinese ravnomernom ostvarivanju ovog prava od strane zaposlenih oba pola Zakonom je utvrđena obaveza poslodavca da u svakom ciklusu obrazovanja, odnosno usavršavanja najmanje 30% mesta mora ponuditi manje zastupljenom polu. Pored toga organizacija obrazovnih ciklusa, vreme i mesto održavanja moraju biti prilagođeni roditeljskim i porodičnim obavezama zaposlenih. Svrha ovih posebnih mera je stvaranje jednakih uslova za profesionalno usavršavanje i jednake mogućnosti zaposlenih oba pola za sticanjem neophodnih znanja i usavršavanjem na poslu na kome su radno angažovani (član 19).

Zakon posebno štiti zaposlene u slučaju prestanka radnog odnosa odnosno radnog angažovanja i izričito propisuje razloge koji ne mogu biti opravdani razlog za otkaz ugovora o radu ili za proglašavanje zaposlenog lica za višak zaposlenih. Među razlozima koji pripadaju ovoj grupi navode se: pripadnost polu, trudnoća, materinstvo i roditeljstvo, pokretanje postupka zbog diskriminacije, uznemiravanje i seksualno uznemiravanje. Smisao ove posebne garancije je zaštita od diskriminacije na osnovu pripadnosti određenom polu, ili diskriminacije zbog trudnoće, materinstva ili roditeljstva, a naročito zaštita od uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja (član 20).

Uključivanje najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola u sastav tela zaduženih za zaključivanje i izmene kolektivnih ugovora je posebna mera koju zakon predviđa kako bi u procesu kolektivnog pregovaranja bila obezbeđena mogućnost ravnopravnog učešća predstavnika oba pola. Kako se u procesu zaključenja kolektivnih ugovora opredeljuju veoma osetljiva pitanja, kao što su uslovi rada i cena rada u ovom procesu, moraju postojati jednake mogućnosti za učešće svih zaposlenih u ovom procesu kako bi mogli da iskažu svoje potrebe i ostvare svoje legitimne interese, bez diskriminacije i pod jednakim uslovima (član 21).

Sledeći primere komparativnog zakonodavstva Zakonom je predviđeno da se u preduzećima i drugim organizacionim oblicima poslovanja u kojima ima više od 100 zaposlenih, bira koordinator za ravnopravnost polova. To je nova institucija koja se ustanovljava radi blagovremenog i efikasnog praćenja ostvarivanja ravnopravnosti polova u procesu rada, kao i radi zaštite od diskriminacije po osnovu pripadnosti određenom polu. Zakonom se bliže uređuje uloga koordinatora za ravnopravnost polova i poslovi koje obavlja. Koordinator za ravnopravnost polova se stara o obezbeđivanju ravnopravnog tretmana žena i muškaraca u procesu rada kod poslodavca i u tom cilju ima pravo da pred organom upravljanja kod poslodavca odnosno drugih organa (inspekcija rada, sud nadležan za rešavanje radnih sporova) pokrene postupak zbog povrede ravnopravnosti zaposlenih i zbog njihove pripadnosti određenom polu. Poslodavac ima obavezu da obezbedi uslove za nesmetani rad koordinatora za ravnopravnost polova. Zbog značaja koji koordinator za ravnopravnost polova ima u praćenju ostvarivanja ravnopravnosti polova u procesu rada, kao i u zaštiti od diskriminacije po osnovu pripadnosti određenom polu, on uživa zaštitu istovetnu onoj koju imaju i predstavnici sindikata (član 22).

Zakon utvrđuje i posebne mere koje se preduzimaju u cilju podsticanja zapošljavanja i samozapošljavanja. Smisao ovih mera je podsticanje zapošljavanja i samozapošljavanja dve kategorije nezaposlenih – žena i samohranih roditelja, a sredstva za ove namene dodeljuju se prema procentualnoj zastupljenosti ovih kategorija nezaposlenih u ukupnoj strukturi nezaposlenih. Žene dominiraju u strukturi nezaposlenih, a cilj ovih mera je smanjivanje broja nezaposlenih žena. Mere se odnose i na samohrane roditelje i imaju za cilj da osiguraju sticanje prihoda po osnovu radnog angažmana kako bi se olakšalo podizanje dece i izvršavanje roditeljskih prava i obaveza. Posebne mere bliže definiše republička organizacija za zapošljavanje u okviru posebnog programa za zapošljavanje i samozapošljavanje žena i samohranih roditelja koji donosi svake druge godine. Zakon precizira koje posebne mere se ustanovljavaju ovim programom. One obuhvataju: garantni fond za poslovnu pomoć; fondove za kreditiranje preduzetništva i kooperative; službe za profesionalno savetovanje, obučavanje i stručno osposobljavanje; službe za pružanje finansijskih saveta i obuku u oblasti poslovnih finansija, kao i obezbeđivanje besplatne i dostupne brige o deci. Dodatna sredstva za ove programe obezbeđuju se iz budžeta, sredstava ostvarenih privatizacijom iz donacija i drugih izvora (član 23).

U oblasti socijalne zaštite, pored izričite zabrane neravnopravnog tretmana po osnovu pola, prilikom ostvarivanja prava iz oblasti socijalne i zdravstvene zaštite, zakon posebno predviđa mogućnost da se u budžetu Republike predvide posebna sredstva za poboljšanje materijalnog položaja samohranih roditelja i nezaposlenih majki sa decom do tri godine uzrasta. Mogućnost da se u budžetu republike predvide posebna sredstva za ove namene predstavlja osnov za preduzimanje posebnih mera i u ovoj oblasti kojima bi se štiti položaj samohranih roditelja i nezaposlenih majki (član 24).

U oblasti zdravstvene zaštite zakon predviđa uspostavljanje posebnih zdravstvenih centara ili zdravstvenih službi za zaštitu zdravlja žena. Zakonom je bliže definisan i zadatak ovih ustanova (pružanje saveta, i usluge primarne i specijalističke zdravstvene usluge u vezi sa planiranjem porodice, kao i prevencija, savetovanje i lečenje težih oboljenja kojima su posebno izložene žene). Sredstva za finansiranje ovih usluga obezbeđivala bi se iz budžeta, donacija i drugih izvora (član 25).

Radi lakšeg i efikasnijeg ostvarivanja usluga iz oblasti zdravstvene i socijalne zaštite, zakon predviđa obavezu ustanova koje se bave ovom delatnošću kao i ustanova čija je delatnost vezana za zaštitu žena i dece da svoje radno vreme prilagode potrebama korisnika njihovih usluga (član 26).

Deo Zakona uređuje posebne mere koje se preduzimaju u **oblastima obrazovanja**, kulture i sporta u cilju stvaranja uslova za politiku jednakih mogućnosti u ovim važnim oblastima društvenog života, naročito u oblasti obrazovanja kao i za ostvarivanje ravnopravnosti polova u ovim oblastima. Razlog što se Zakonom bliže uređuju samo posebne mere ostvarivanja ravnopravnosti polova u ovim oblastima je u tome što su ove oblasti uređene posebnim zakonima, pa se sadržaj ovog Zakona odnosi samo na ostvarivanje ravnopravnosti polova u navedenim oblastima društvenog života. Zakonom se konkretizuju obaveze iz ratifikovanih međunarodnih konvencija, a rešenja predviđena u Zakonu postoje i u uporednom zakonodavstvu.

Pored zabrane diskriminacije u oblasti obrazovanja zasnovane na pripadnosti određenom polu, zakon precizira moguća područja diskriminacije (član 32) i propisuje mogućnost preduzimanja posebnih mera čiji je cilj da obezbede uslove za brže napredovanje i potpunije uključivanje u proces obrazovanja i profesionalnog usavršavanja za učenike ili grupe učenika pripadnika onih zajednica koji zbog svoje kulture, tradicije i društveno-ekonomskih uslova, rano napuštaju školovanje (član 35).

U skladu sa načelom ravnomerne zastupljenosti pripadnika oba pola, zakon predviđa da se prilikom imenovanja članova upravnih i nadzornih organa u obrazovnim i naučnim ustanovama, u ustanovama kulture (član 35) i sportskim organizacijama (član 36) u ove organe imenuje najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola.

Sledeći načelo da je obrazovanje o ravnopravnosti polova sastavni deo celokupnog sistema obrazovanja, zakon je predvideo da nastavni planovi i programi obrazovanja treba da imaju i ove sadržaje (član 33). Ostvarenju tog cilja namenjena je i posebna mera utvrđena u Zakonu koja obavezuje republički organ uprave nadležan za obrazovanje da, u postupku donošenja nastavnih planova i programa kao i udžbenika, pribavi mišljenje republičkog organa nadležnog za ravnopravnost polova. Ovo zakonsko rešenje predstavlja novinu u odnosu na dosadašnja rešenja sadržana u odgovarajućim zakonima i ima za cilj da politiku jednakih mogućnosti i ravnopravnost polova učini sastavnim delom obrazovnog procesa kako bi se otklonile predrasude o društvenom položaju žena i muškaraca.

Garantovanje jednakih mogućnosti za učešće žena i muškaraca u političkom i javnom životu uslov je i pretpostavka ostvarivanja ravnopravnosti polova prilikom korišćenja političkih prava građana i građanki. Ova prava, instrumenti za njihovo ostvarivanje, posebne mere čiji je cilj postizanje ravnopravnosti polova u političkom i javnom životu kao i obaveze organa vlasti da stvore uslove za efektivno korišćenje prava u ovoj oblasti, predstavljaju međunarodne standarde čiji sadržaj definišu međunarodne konvencije čiji je naša država potpisnik. U skladu sa ovim standardima i iskustvima uporednog zakonodavstva predložena su i rešenja u ovom Zakonu.

Zakonskim rešenjima određene su oblasti u kojima se preduzimaju posebne mere za postizanje ravnopravnosti polova (organi vlasti u Republici, autonomnoj pokrajini, gradu i opštini, političke stranke, sindikati, udruženja građana, međunarodna saradnja), precizirane su obaveze organa vlasti, organizacija koje sprovode javna ovlašćenja, ustanova, kao i organizacija i institucija čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina, grad ili opština, i posebne mere koje preduzimaju u okvirima svojih nadležnosti kao i nadzor nad primenom posebnih mera.

Princip jednakih mogućnosti učešća u političkom i javnom životu kao i princip ravnomerne zastupljenosti u organima vlasti (članovi 37, 38, 39, 40, 41 i 50) konkretizovan je u dve posebne oblasti. Jedna se odnosi na političke stranke, sindikate i udruženja građana, a druga na organe vlasti (predstavnička tela – skupštine na svim nivoima, organi izvršne vlasti na svim nivoima, državne, javne i administrativne službe, finansijske i druge institucije). Zakon utvrđuje obavezu političkih stranaka i sindikata da svake četiri godine utvrđuju plan delovanja na unapređenju ravnopravnosti polova kao i posebne mere za podsticanje ravnomerne zastupljenosti žena i muškaraca u organima političke stranke, odnosno sindikata i posebno prilikom kandidovanja za izbor poslanika i odbornika.

Ravnomernu zastupljenost oba pola u sastavu skupština na svim nivoima obezbeđuju dve grupe posebnih mera (član 39). Prva grupa posebnih mera se odnosi na proces kandidovanja i izbora za poslanike i odbornike u skupštinama, a druga na izbor predsednika i potpredsednika skupština. Zakon utvrđuje obavezu da se prilikom izbora poslanika i odbornika najmanje 30% poslaničkih, odnosno odborničkih mesta rezerviše za manje zastupljeni pol. Cilj ove posebne mere je da obezbedi uslove za ravnomernu zastupljenost žena i muškaraca u reprezentativnim telima koje neposredno biraju građani i građanke. Pored toga Zakon predviđa da najmanje jedno potpredsedničko mesto u skupštinama bude rezervisano za manje zastupljeni pol. Cilj ove mere je da omogući ravnomernu zastupljenost oba pola i prilikom izbora na rukovodeća mesta u skupštinama. Međunarodni standardi ravnopravnosti polova i komparativno zakonodavstvo poznaju slične posebne mere namenjene otklanjanju faktičke neravnopravnosti polova u reprezentativnim telima koje neposredno biraju građani i građanke.

Zakon precizira posebne mere u cilju obezbeđivanja ravnomerne zastupljenosti polova i u organima izvršne vlasti na svim nivoima kao i u organima uprave na svim nivoima (član 39). To je novo rešenje u našem zakonodavstvu, jer su do sada posebne mere bile utvrđene samo za izbor predstavničkih tela, ali ne i za organe izvršne vlasti. Posebne mere predviđene zakonom istovetne su onima koje Zakon propisuje i za skupštine. Jedna posebna mera odnosi se na kandidovanje i izbor najmanje 30% lica manje zastupljenog pola u organima izvršne vlasti, a druga na rezervisanje najmanje jednog potpredsedničkog mesta za manje zastupljeni pol u organima izvršne vlasti. Pored toga posebne mere za postizanje ravnopravnosti polova predviđene su i za imenovane položaje u organima uprave. One uključuju rezervisanje najmanje jednog mesta za manje zastupljeni pol na imenovanim položajima u organu uprave. Obaveza preduzimanja posebnih mera čiji je cilj ravnomerna zastupljenost oba pola u organima izvršne vlasti utvrđena je međunarodnim konvencijama koje je naša država ratifikovala, a ponađe ih i uporedno zakonodavstvo.

Jednake mogućnosti pristupa državnim, javnim i administrativnim službama i položajima, finansijskim i drugim institucijama obezbeđuju posebne mere utvrđene Zakonom (član 40). Ovo zakonsko rešenje je novo. Sadašnje zakonodavstvo predviđa posebne mere samo za izbor predstavničkih tela. Međunarodne konvencije i uporedno zakonodavstvo sadrže standarde u ovoj oblasti, a Zakonom su oni bliže precizirani. Zakon obavezuje navedene institucije da poštuju princip ravnomerne zastupljenosti oba pola, kako prilikom kandidovanja za izbor odgovarajućih organa i tela u ovim institucijama, tako i prilikom izbora organa i tela. Zakon takođe nalaže da svojim aktima bliže urede način ostvarivanja principa ravnomerne zastupljenosti polova, obezbeđujući da u njihovom sastavu bude najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola.

Uslov za efektivno ostvarivanje prava žena i muškaraca da ravnopravno i bez diskriminacije sudeluju u međunarodnoj saradnji koja se ostvaruje u okviru spoljne politike je preduzimanje posebnih mera i u ovoj oblasti (član 41). Predloženo rešenje je novo i do sada u našem pravnom sistemu nije postojalo. Međunarodni dokumenti i uporedno zakonodavstvo predviđaju posebne mere za postizanje ravnomerne zastupljenosti polova i u domenu međunarodne saradnje. Zakon kao posebnu meru predviđa zastupljenost najmanje 30% predstavnika manje zastupljenog pola u sastavu međunarodnih delegacija, o čemu je dužan da se stara organ koji ih bira ili imenuje.

Zakon utvrđuje i obavezu udruženja građana da u svom delovanju poštuju princip ravnopravnosti polova, i utvrđuje njihova prava u ovoj oblasti (član 50). Udruženja građana imaju pravo da nadgledaju ostvarivanje i primenu međunarodnih standarda i zakonskih rešenja koja se odnose na ravnopravnost polova, pravo da daju svoje mišljenje o ostvarivanju ravnopravnosti polova i Rezoluciji o ravnopravnosti polova kao i prilikom predlaganja posebnih mera čiji je cilj postizanje ravnopravnosti polova. Ove organizacije imaju pravo da odrede svoje predstavnike u savetodavnim telima za ravnopravnost polova koja se obrazuju pri organima vlasti. Ponuđena zakonska rešenja su nova, jer do sada ova pitanja nisu bila uređena zakonom, ali su bila delimično uređena podzakonskim aktima (npr. Poslovnik o radu Narodne skupštine Republike Srbije, Odluka o ustanovljavanju Saveta za ravnopravnost polova Vlade Republike Srbije).

Zakonom su precizirane i obaveze organa vlasti i njihove nadležnosti u vođenju politike jednakih mogućnosti kao i u vezi sa ostvarivanjem ravnopravnosti polova (članovi 42, 43, 44, 45, 46, 47 i 48) u skladu sa međunarodnim standardima i rešenjima u uporednom zakonodavstvu.

Narodna skupština bi u okvirima svoje nadležnosti donosila zakone i utvrđivala posebne mere za ostvarivanje politike jednakih mogućnosti, razmatrala periodične izveštaje o ostvarivanju ravnopravnosti polova u skladu sa svojim obavezama preuzetim Konvencijom o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena i u skladu sa stanjem na području ostvarivanja ravnopravnosti polova usvajala iznetom u izveštaju, donosila bi Rezoluciju o merama koje je potrebno preduzeti u cilju ostvarivanja ravnopravnosti polova čiji je sadržaj bliže određen Zakonom (član 48). Izveštaj o ostvarivanju ravnopravnosti polova i Rezolucija kojom Narodna skupština utvrđuje mere koje je neophodno preduzeti u cilju ostvarivanja ravnopravnosti polova su novina u našem zakonodavstvu, čije uvođenje je izraz neposredne implementacije Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena. Njom se predviđa da država koja je prihvatila konvenciju dostavlja periodične izveštaje Komitetu za ljudska prava OUN – podkomisiji koja prati ostvarivanje pomenute Konvencije, kao i obaveza države da utvrdi plan akcije koji, u okviru politike jednakih mogućnosti koju država vodi, sadrži mere za unapređenje ravnopravnosti polova (članovi 42, 44 i 48). U skladu sa ulogom koju Vlada Republike Srbije ima u

okviru ustavnog sistema, kao i u skladu sa prihvaćenom međunarodnom obavezom vlade da vodi politiku jednakih mogućnosti, podstiče i unapređuje ostvarivanje politike jednakih mogućnosti utvrđena su područja i oblici delovanja Vlade i ministarstava u oblasti ravnopravnosti polova (član 44).

Već postojeći institucionalni mehanizmi za ostvarivanje ravnopravnosti polova ustanovljeni Poslovníkom Narodne skupštine Srbije (Odbor za ravnopravnost polova) kao i odgovarajućom odlukom Vlade Republike Srbije (Savet za ravnopravnost polova) odnosno odlukama lokalnih zajednica (različite komisije, saveti i dr) poslužili su kao osnov za Zakonska rešenja o institucionalnim mehanizmima za ostvarivanje ravnopravnosti polova koji se formiraju u okviru organa vlasti na različitim nivoima (članovi 43, 45 i 46). Postojeća rešenja u našem pravnom sistemu, ustanovljena nakon 2001. godine predstavljala su konkretizaciju primene međunarodnih standarda u ovoj oblasti. Zakonska rešenja polaze od već razvijene prakse ovih institucija i uvažava postojeća rešenja. Kada su u pitanju institucionalni mehanizmi ostvarivanja ravnopravnosti polova na lokalnom nivou, Zakonom su određene mogućnosti formiranja ovakvih tela na lokalnom nivou, jer Zakon o lokalnoj samoupravi ne uređuje posebno institucionalne mehanizme ostvarivanja ravnopravnosti polova (član 46). Obrazovanje ovih institucija je novina u našem zakonodavstvu, čije je uvođenje u praksi lokalnih zajednica već otpočelo. Zakonskim uređivanjem ovog pitanja uvažava se međunarodni standard u ovoj oblasti i slede dobra iskustva komparativnog zakonodavstva. Pored toga, Zakon utvrđuje i okvirne nadležnosti ovih institucija, a statutima lokalnih zajednica delegira da bliže urede izbor, sastav, nadležnost i način rada ovih tela.

U ovom delu zakona uređene su još i statističke evidencije, javno informisanje kao i formiranje zadužbina, fondacija i fondova (članovi 47, 49 i 51). Statističke evidencije koje vode organi državne vlasti, ustanove, organi i organizacije čiji je osnivač Republika, autonomna pokrajina, grad i opština, prema rešenjima sadržanim u Zakonu vode se u skladu sa međunarodnim standardima. Iako ovi podaci i danas postoje u statističkim evidencijama, oni se često ne iskazuju prema polu. Zbog toga je Zakonom utvrđena obaveza organa koji vode statističke evidencije da podatke iskažu po polu, a podaci moraju biti dostupni javnosti (član 47). Slična rešenja sadrži i komparativno zakonodavstvo. U oblasti javnog informisanja (član 49), koja je uređena posebnim zakonom, ovim Zakonom uređena su samo pitanja koja se neposrednije odnose na ulogu koju imaju sredstva informisanja u razvijanju svesti o ravnopravnosti polova i potrebi poštovanja prava na ravnopravnost polova i zabranjuje povredu dostojanstva ličnosti s obzirom na pripadnost određenom polu ili podsticanje diskriminacije zasnovane na pripadnosti određenom polu. Zakon zabranjuje diskriminaciju zasnovanu na pripadnosti određenom polu u zadužbinama, fondacijama i fondovima i precizira moguća područja diskriminacije (osnivanje, izbor organa, upravljanje, određivanje kruga korisnika sredstava, način korišćenja sredstava, oporezivanje i dr) i ustanovljava mogućnost uvođenja posebnih mera za podsticanje ženskog stvaralaštva, preduzetništva i inicijativa (član 51).

II deo

INSTITUCIJE I POLITIČKE STRANKE – OKVIR DELOVANJA

1. MOGUĆNOST DELOVANJA NA OSTVARIVANJU RAVNOPRAVNOSTI POLOVA U INSTITUCIJAMA – INSTITUCIONALNI MECHANIZMI

FORMIRANJE INSTITUCIONALNIH MECHANIZAMA ZA POSTIZANJE RAVNOPRAVNOSTI POLOVA U SRBIJI²¹⁷

Institucionalni mehanizmi za ravnopravnost polova su deo Plana međuparlamentarne unije za otklanjanje sadašnje neravnoteže između učešća muškaraca i žena u političkom životu (Ženeva - Pariz 1994) i on uključuje: eksplicitno garantovanje principa jednakosti između muškaraca i žena u ustavu ili nekom drugom osnovnom aktu ustavne snage; donošenje posebnog zakona koji obezbeđuje princip jednakosti; *formiranje institucionalnih mehanizama za obezbeđivanje poštovanja principa ravnopravnosti polova* i pažljiv izbor terminologije i jezika koji se koristi u zakonodavstvu, a koji treba da izbegava bilo kakvu diskriminaciju i polni stereotip.

U ovom prilogu biće iznet osnovni predlog za uspostavljanje institucionalnih mehanizama za ravnopravnost polova u Srbiji u organima vlasti na republičkom nivou.

U Beogradu je 22. VI 2001. godine održana Konferencija (pod okriljem OSCE i STAR). U središtu razmatranja i diskusije bila je perspektiva žena u novom političkom kontekstu posle promena na septembarskim izborima. Učesnice konferencije, (parlamentarke, članice nevladinih organizacija, ekspertkinje) jednoglasno su zaključile da je, u promenjenim okolnostima neophodna i promena oblika i metoda političkog delovanja žena. Stvorene su elementarne pretpostavke za otpočinjanje procesa uspostavljanja institucionalnih mehanizama za uspostavljanje ravnopravnosti polova i unapređenje položaja žena.

Središte aktivnosti danas je unutar institucija sistema u prvom redu u skupštini, vladi i u lokalnim zajednicama. Otuda potreba da se promeni priroda, naročito oblici i način delovanja i prilagode novim političkim okolnostima. Uslov za delotvorno, uspešno, koordinirano i svrsishodno delovanje unutar institucija sistema je, između ostalog, uspostavljanje odgovarajućih mehanizama (institucija i procedura) koji će osigurati učešće u procesima odlučivanja unutar institucija sistema. Pretpostavka za to je formiranje određenih tela, pri ili u institucijama sistema (skupštine, vlade, lokalne zajednice).

U ovom trenutku normativni okvir i zakonska regulativa ne pružaju garancije koje osiguravaju pravo na ravnopravno učešće oba pola u obavljanju javnih poslova (npr. kvote na kandidatskim listama, mere pozitivne akcije u zakonodavstvu, telo za ravnopravnost polova i slično).

²¹⁷ Predlog i obrazloženje za uvođenje institucionalnih mehanizama za ravnopravnost polova u Srbiji. Uvodni referat na međunarodnoj konferenciji posvećenoj institucionalnim mehanizmima za ostvarivanje ravnopravnosti polova, Beograd, 2001. godine.

Uvidom u legislaturu može se konstatovati da za sada jedini mehanizmi za postizanje ravnopravnosti polova, u ili pri institucijama sistema postoje pri Saveznoj vladi (Jugoslovenska komisija za saradnju sa UNICEF-om i za unapređenje položaja žena) i u Autonomnoj pokrajini Vojvodini (članica Izvršnog veća Skupštine Autonomne pokrajine Vojvodine zadužena za pitanja žena). Status Jugoslovenske komisije za saradnju sa UNICEF-om i za unapređenje položaja žena, a naročito u odnosu na njeno mesto u strukturi savezne administracije je nejasno. Uredba o obrazovanju saveznih ministarstava i drugih saveznih organa i organizacija i službi savezne vlade (Službeni list SRJ br. 41 od 27. jula 2001) ne pominje ovu komisiju, kao ni Poslovnik o radu savezne vlade (Službeni list SRJ br. 41 od 27. jula 2001). U Izvršno veće Skupštine autonomne pokrajine Vojvodine izabrana je članica toga veća zadužena za pitanja žena. Ali, ona ne stoji na čelu posebnog resora što znatno sužava mogućnosti, domet i prostor njenog delovanja. U Crnoj Gori postoji mehanizam za ravnopravnost polova u skupštini. Obrazovano je posebno radno telo Skupštine – Odbor za ravnopravnost polova.

U Republici Srbiji pokrenuta je inicijativa za formiranje Odbora za ravnopravnost polova kao posebnog radnog tela Narodne skupštine. U lokalnim zajednicama beležimo pojedinačne inicijative (npr. u Novom Sadu) i primere uvođenja institucionalnih mehanizama za obezbeđivanje ravnopravnosti polova (npr. u Bečeju).

Otuda je zahtev za uspostavljanje mehanizama za obezbeđenje ravnopravnosti polova legitiman i dolazi u pravom momentu. To je potreba vremena i uslov za brže uključivanje žena u tokove političkih promena. To je ujedno i standard savremenog sveta i Evrope u koju želimo da se uključimo. Imamo u vidu pre svega jemstva sadržana u: Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima (1948); Konvenciji o političkim pravima žena (1952); Paktu o građanskim i političkim pravima (1966); Paktu o socijalnim i ekonomskim pravima (1966); Deklaraciji o eliminisanju svih oblika diskriminacije prema ženama (1967); Konvenciji o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (1979); Konvenciji o statusu udatih žena; Konvenciji o pristanku na brak, minimalnoj dobi za brak i registrovanju brakova; Deklaraciji o ravnopravnosti između žena i muškaraca (1988); Zaključcima konferencija u Strazburu (1986), Beču (1989), Rimu (1993); Zaključcima IV svetske konferencije o ženama (Beč 1994); Pekinškim dokumentima 1995. (parlamentarna deklaracija, platforma za akciju); Instanbulskoj deklaraciji Saveta Evrope o ravnopravnosti žena i muškaraca (1997); Univerzalnoj deklaraciji o demokratiji (1997); Među-parlamentarnoj konferenciji u Nju Delhiju (1997) i njenim zaključcima; Završnom dokumentu interparlamentarne konferencije o bezbednosti i saradnji na Mediteranu (2000); Dokument usvojen u Bukureštu (2001); Konvencija br. 3 o zapošljavanju žena pre i posle porođaja (MOR); Konvencija br. 45 o zapošljavanju žena na podzemnim radovima u rudnicima svih kategorija (MOR); Konvencija br. 89 o noćnom radu žena zaposlenih u industriji (MOR); Konvencija br. 100 o jednakosti nagrađivanja muške i ženske radne snage za rad jednake vrednosti (MOR); Konvencija br. 103 o zaštiti materinstva; Konvencija br. 111 (1958) sankcioniše diskriminaciju u zapošljavanju i zanimanju (MOR) i dr.

Neposredni ciljevi koji se žele postići uvođenjem mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova su: veća zastupljenost žena na mestima odlučivanja; uspostavljanje mehanizama za uspostavljanje ravnopravnosti polova; donošenje nacionalnog plana akcije za unapređenje ravnopravnosti polova na čijoj izradi bi zajednički sudelovale žene iz različitih sektora (stranke, sindikati, NVO, mediji); podsticanje, formulisanje i podrška ženskim zakonodavnim inicijativama i merama pozitivne akcije usmerenim na postizanje ravnopravnosti polova.

Veće učešće žena u formulisanju strategije i pravaca nacionalne politike nije shvaćeno samo kao pravo. Učešće žena u političkim procesima znači ujedno i njihovu spremnost da ponese odgovornost za sadržaj i pravac neophodnih društvenih promena.

1. Skupštinsko telo za ravnopravnost polova

Postoji više mogućnosti uspostavljanja institucionalnih mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova. Jedan od njih je formiranje parlamentarnog tela za ravnopravnost polova. **U čemu se ogledaju prednosti, a u čemu nedostaci formiranja skupštinskog tela za postizanje ravnopravnosti polova?**

Razmotrićemo najpre prednosti formiranja skupštinskog tela koje bi bilo fokusirano na problematiku ravnopravnosti polova. Nekoliko argumenata govore u prilog formiranju posebnog skupštinskog tela za ravnopravnost polova.

Prvo, svakako velika prednost ovakvog tela je jak sastav njegovih članova/nica. Skupštinsko telo čine poslanici i poslanice. Njih su na neposrednim izborima izabrali građani i građanke. Izbornost im pribavlja nesumnjivu demokratsku legitimaciju. Neposredan izbor građana/ki zadovoljava jedan od važnih standarda pri uspostavljanju mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova, koji nalaže da predstavnici u ovim telima budu postavljeni kroz demokratski proces tako da se mogu smatrati legitimnim predstavnicima svojih grupa.

Drugo, skupština je centralno mesto na kome se donose po društvo najznačajnije odluke. Budući da radna tela skupštine, u procesu donošenja skupštinskih odluka imaju, normativno i institucionalno posmatrano, znatno povoljniju poziciju pri podnošenju predloga i inicijativa, kao i pri podnošenju amandmana, formiranje stalnog radnog tela za ravnopravnost polova omogućilo bi povoljniju poziciju u odlučivanju od pozicije koju imaju poslanici i poslanice kao pojedinci. Poslanici/ce sudelujući u procesu skupštinskog odlučivanja imaju pravo da predlažu donošenje odluka u skupštini. Raspolazu pravom predlaganja zakona. Imaju pravo podnošenja amandmana na zakonske predloge koji poteknu od drugih ovlašćenih predlagača. Sudeluju u skupštinskoj raspravi o zakonskim predlozima, kako u radnim telima skupštine tako i na plenarnom zasedanju. Uprkos, naoko široko garantovanim individualnim pravima poslanika/ca, ova se prava u praksi teško ostvaruju. Deo uzroka je i u legislativnim preprekama (npr. poslovničke odredbe kojima je ograničeno individualno pravo učešća poslanika/ca da sudeluju u raspravi o zakonskim predlozima, zarad racionalizacije i efikasnijeg rada skupštine), ali i u suštinskim ograničenjima (npr. pomoć službi i administracije).

Treće, uvid javnosti u rad i aktivnosti skupštine (direktni televizijski prenosi plenarnih skupštinskih zasedanja), pa u tom sklopu i aktivnosti skupštinskih radnih tela (izveštavanje medija o radu i zasedanjima radnih tela skupštine) nesumnjivo je, opšte uzev, bolji, nego što je to slučaj sa uvidom javnosti u rad radnih tela egzekutive. To omogućava da problematika ravnopravnosti polova i načini implementacije načela ravnopravnosti polova bude prisutan u široj javnosti.

Četvrto, posebno radno telo skupštine moglo bi, po svom sastavu i nadležnostima osigurati međusektorski (međuresorski) način rada. Ravnopravnost polova nije sektorsko pitanje. Načelo ravnopravnosti polova prožima najveći broj, ako ne i sve oblasti društvenog života. Otuda se ono ne može, zbog svoje prirode, redukovati na jedan resor, već je neophodno obezbediti saradnju i koordinaciju različitih područja društvenog života. Ovu principijelno potrebnu koordinaciju moguće je obezbediti u nadležnostima, sastavu i načinu rada skupštinskog tela za ravnopravnost polova.

Pri opredeljivanju za oblike u kojima će se uspostaviti institucionalni mehanizmi za postizanje ravnopravnosti polova moraju se imati na umu i nedostaci koji prate formiranje radnog tela skupštine kao jednog od mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova. Navodimo neke, vidljive već u ovom trenutku.

Prvo, ako bi se institucionalni mehanizam za postizanje ravnopravnosti polova redukovao samo na uvođenje jednog posebnog skupštinskog radnog tela, to ne bi bilo dovoljno. Praćenjem toka procesa odlučivanja, a naročito prakse skupštinskog života, može se zapaziti da se skupštinska radna tela kasno uključuju u proces odlučivanja, u momentu kada je predlog već formulisan od strane predlagača (najčešće vlade). Njihova uloga se u praksi skupštinskog života (neopravdano) redukuje na razmatranje već pripremljenog predloga. Stvarne mogućnosti za izmenu ili dopunu predloga u tom trenutku su objektivno sužene. Šanse da se sudeluje u samom formulisanju osnovnog predloga gotovo i ne postoje (postoje na normativnom planu, ali ne i u praktičnom funkcionisanju skupštinskog mehanizma).

Drugo, procedura odlučivanja o uvođenju radnog tela skupštine je teža i vremenski dugo traje. Potrebno je imati na umu da je preduslov za njegovo uvođenje promena poslovnika o radu Narodne skupštine. Nakon manje od godinu dana od donošenja Poslovnika Narodne skupštine, Narodna skupština je nedavno revidirala (izmenila i dopunila) svoj poslovnik, kako bi rad skupštine bio efikasniji i racionalniji. Teško je očekivati da će Narodna skupština u doglednom vremenu ponovo staviti na dnevni red reviziju poslovnika. Istina, poslovnik poznaje mogućnost formiranja *ad hoc* radnog tela skupštine, koji se formiraju odlukom skupštine (dakle, nije neophodna promena poslovnika). Ali priroda povremenih radnih tela, a naročito vrlo precizni zadaci koje skupština stavlja u nadležnost takvih radnih tela, kao i njihov ograničeni mandat (prestaju sa radom kada obave zadatak koji im je skupština poverila) nesumnjivo ne zadovoljava cilj postavljen standardima mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova.

Treće, radna tela skupštine nemaju potpuni uvid u praćenje primene propisa koje donosi skupština i politike koju ona trasira. Nema institucionalnih prepreka da radna tela ostvare uvid u implementaciju skupštinskih mera i primenu propisa koje donosi skupština. Ona mogu zahtevati informaciju o tome od vlada ili resornih ministara, ali ne direktno već posredno (npr. postavljanjem poslaničkog pitanja, interpelacijom). U parlamentarnom životu to nije središnja aktivnost radnih tela skupštine, već prvenstveno aktivnost egzekutive. Odsustvo neposrednog uvida u proces primene propisa ograničava i inicijative i predloge koji bi poticali od radnih tela budući da ona ne raspolažu informacijama neophodnim za podsticanje procesa odlučivanja.

Četvrto, skupštinska radna tela ne uživaju finansijsku samostalnost. Radna tela skupštine nemaju svoj budžet. Obezbeđivanje finansijskih sredstava je, međutim, jedan od važnih standarda uspostavljanja mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova. Finansijska sredstva za rad radnih tela skupštine su ograničena. Ona se obezbeđuju u budžetu o kome doduše odlučuje skupština, ali kojim raspolaže i o kome odlučuje vlada.

Peto, teškoće u angažovanju stručnih službi čiji potencijal stoji na raspolaganju radnim telima skupštine. Skupštinske službe su, uopšte uzev manje, i nemaju isti kvalitet kao službe vlade.

Koji su mogući oblici uspostavljanja institucionalnih mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova u okviru skupštine?

Postoji više različitih mogućnosti da se u skupštini, kao najširem predstavništvu, uspostave institucionalni mehanizmi za postizanje ravnopravnosti polova.

To može biti *stalno radno telo skupštine* (odbor za ravnopravnost polova ili odbor za jednake mogućnosti polova). U okviru skupštinskog mehanizma to je nesumnjivo najoptimalnije rešenje, jer je pozicija radnih tela u sistemu parlamentarnog odlučivanja normativno i formalno jasno postavljena i veoma značajna. Skupštinska praksa je razvijena i postoje određena iskustva u radu radnih tela skupštine. Pozitivna iskustva mogla bi se primeniti i u radu radnog tela za postizanje ravnopravnosti polova.

Pored uspostavljanja posebnog radnog tela (odbora) za ravnopravnost polova u skupštinama, moguće je zamisliti i delovanje *ženske parlamentarne transpartijske grupe za diskusiju* (svojevrсно udruživanje parlamentarki radi razmene mišljenja o zakonima i merama o kojima skupština odlučuje, a koje su od posebnog interesa za status i prava žena). U našem skupštinskom sistemu takvih iskustava nema, ali bi se mogla koristiti komparativna iskustva. Udruženje parlamentarki okuplja samo žene, dakle, ne predstavnike oba pola. To je nedostatak ovakvog mehanizma. Možda treba razmišljati u pravcu uspostavljanja udruženja parlamentarki kao metodi rada koje bi pospešilo odlučivanje u skupštini i obezbedilo da princip ravnopravnosti polova «uđe» u svakodnevni skupštinski život. To, dakle, ne mora nužno biti vid institucionalizovane forme unutar organizacije skupštine. Ako bi udruženje parlamentarki bilo postavljeno kao metod rada skupštine, a ne formalizovani oblik njene unutrašnje organizacije, ono bi moglo delovati i pored i paralelno sa stalnim radnim telom skupštine. Za takvo delovanje ne bi postojale posebne smetnje, a predstavljalo bi još jednu mogućnost za postizanje ravnopravnosti polova.

Naposletku, ne treba izgubiti iz vida i mogućnost *izbora potpredsednice/ka skupštine* (odgovorno lice). To bi mogao biti nukleus formiranja institucionalnog mehanizma za postizanje ravnopravnosti polova koji bi osigurao da jedna od vodećih ličnosti u Narodnoj skupštini preuzme brigu o ostvarivanju ravnopravnosti polova. U tom pogledu dva predloga zaslužuju pažnju.

Prvi, institucionalno garantovanje principijelnog rešenja prema kome je jedno od potpredsedničkih mesta u Narodnoj skupštini rezervisano za osobu suprotnog pola.

Drugo, jedan od potpredsednika/ca Skupštine mogao/la bi biti zadužen/a za brigu o ostvarivanju principa ravnopravnosti polova. Bili bi smo korak bliže cilju - imali bi smo barem odgovorno lice u Skupštini. Ova mogućnost je i danas faktički otvorena. Žena je predsednica Narodne skupštine Republike Srbije. Jedna od potpredsednica Narodne skupštine takođe je žena. Odlukom skupštine mogla bi se i formalizovati i institucionalno opredeliti njihova uloga kao potpredsednica, naročito ako se ima u vidu da sadašnja skupštinska praksa pokazuje da uloga potpredsednika skupštine nije jasno definisana (izuzev kod zamene predsednika skupštine).

Sastav skupštinskog tela za postizanje ravnopravnosti polova

Sastav skupštinskog tela za postizanje ravnopravnosti polova trebalo bi da zadovolji više kriterijuma.

Prvo, skupštinsko telo za postizanje ravnopravnosti polova ne bi trebalo da ima veliki broj članova kako bi moglo da radi efikasno.

Drugo, u sastav skupštinskog tela za postizanje ravnopravnosti polova trebalo bi da uđu predstavnici oba pola (najmanje do 30% članova koji predstavljaju više zastupljeni

pol u strukturi poslanika u skupštini). To nije formalno već suštinsko pitanje, budući da mere i aktivnosti na postizanju ravnopravnosti polova nisu samo «problem» jednog od polova, već zajednički problem oba pola.

Treće, bilo bi neophodno u sastav skupštinskog tela za postizanje ravnopravnosti polova uključiti predstavnike/ce nevladinog sektora, eksperte i ekspertkinje za pojedina pitanja. Pri razmatranju ovog pitanja mora se imati u vidu normativni okvir postavljen poslovnikom Narodne skupštine. U postojećem poslovniku postoji mogućnost učešća stručnjaka/inja u radu radnih tela. Njihova pozicija je međutim različita od pozicije poslanika, jer oni ne mogu sudelovati u donošenju odluke (zaključka) radnog tela, već samo u raspravi koja se vodi u radnom telu.

Ima više mogućnosti da se zadovolji i ovaj kriterijum vezan za sastav ovog skupštinskog tela:

Prva, skupštinsko telo bi moglo imati dve vrste članova. Jednu grupu bi činili poslanici/ce i to bi bio stalni personalni sastav tela. U drugoj grupi bi bili predstavnici/ce nevladinog sektora, eksperti/kinje. Oni bi činili personalno promenljiv sastav skupštinskog tela za postizanje ravnopravnosti polova. Broj ovih članova bio bi unapred određen (npr. ako telo broji 20 članova 5 mesta pripada civilnom sektoru). Personalni sastav predstavnika civilnog sektora ne bi bio unapred određen, već bi se na sednice, zavisno od pitanja koje se razmatra pozivali stručnjaci/kinje, predstavnici/ce NVO koji se bave problematikom koja se razmatra u konkretnom slučaju.

Ovo rešenje zahteva da se izmeni poslovnik (ili barem ekstenzivno protumače poslovničke odredbe) kako bi se stvorila mogućnost da određeni broj mesta u sastavu skupštinskog tela za postizanje ravnopravnosti polova bude rezervisan za nevladin sektor.

Takođe, ovo rešenje se može pokazati nepraktičnim u primeni, budući da je sastav iz nevladinog sektora personalno promenljiv, pa se za svaku sednicu skupštinskog zasedanja moraju delegirati predstavnici/ce koji će učestvovati na sednici. Alternativa bi mogla biti da deo članova/nica bude stalni (npr. 3 od 5), a da dva mesta budu slobodna kako bi se omogućilo da se u rad uključe oni koji su najkompetentniji i najbolje poznaju problematiku o kojoj će se na sednici raspravljati.

Drugo, skupštinsko telo bi imalo stalni sastav ali bi se članovi/ice toga tela razlikovali po pravima koja imaju u odlučivanju. Prvu grupu činili bi poslanici/ce, a drugu predstavnici/ce nevladinog sektora. Ova druga grupa ne bi imala pravo da sudeluje u odlučivanju već samo u raspravi o iznetim predlozima.

Nadležnosti skupštinskog tela za postizanje ravnopravnosti polova

Nadležnosti skupštinskog tela za postizanje ravnopravnosti polova morale bi po svojstvima i kvalitetu odgovarati ovlašćenjima (pravima) radnih tela skupštine, saglasno poslovniku o radu Narodne skupštine.

Izmenama poslovnika bilo bi poželjno promeniti kvalitet ovlašćenja radnih tela, posebno u pravcu proširivanja ovlašćenja radnih tela u procesu pripreme zakonskih predloga ili politike koju definiše i trasira zakonodavno telo, kao i u procesu odlučivanja o zakonskim predlozima i politici zakonodavnog tela. Takve promene rasteretile bi plenarna zasedanja skupštine, na kojima bi se debatovalo samo o najznačajnijim i spornim pitanjima.

Skupštinsko telo za postizanje ravnopravnosti polova imalo bi sledeće osnovne nadležnosti:

- Razmatra, predlaže i utvrđuje mišljenje o predlozima zakona i drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti skupštine, sa stanovišta ostvarivanja ravnopravnosti polova.

- Razmatra nacionalni program i planove akcija za unapređenje ravnopravnosti polova, koordinira aktivnosti pri donošenju nacionalnog programa i plana akcija za unapređenje ravnopravnosti polova i podnosi predloge u vezi sa tim.

- Razmatra pitanja iz nadležnosti skupštine koja se odnose na ravnopravnost polova, zauzima o njima stavove i daje predloge za njihovo rešavanje.

- Razmatra predloge za izbore i imenovanja o kojima odlučuje skupština, sa stanovišta ostvarivanja ravnopravne zastupljenosti polova u javnom i političkom životu (ministri, sudije ustavnog suda, sudije, javni tužioci, uprava, javne službe i drugo), utvrđuje mišljenje i daje svoje predloge.

- Podnosi amandmane na predloge zakona, odluka i mera vlade i drugih ovlašćenih predlagača.

- Razmatra predloge i predstavke upućene skupštini sa stanovišta ostvarivanja ravnopravnosti polova, predlaže skupštini i nadležnim organima preduzimanje mera za rešavanje pitanja pokrenutih u predstavkama i obaveštava podnosioc predstavlki o preduzetim aktivnostima.

- Pokreće i inicira strategije, politike i mere koje doprinose unapređenju ravnopravnosti polova.

- Razmatra godišnje izveštaje i zauzima stavove o primeni zakona, odluka i mera koje se odnose na ravnopravnost polova.

- Razmatra planove akcija za unapređenje ravnopravnosti polova i podnosi predloge u vezi sa tim.

- Komunicira i saraduje sa drugim radnim telima skupštine u pitanjima iz njihove nadležnosti, a koja se odnose na ravnopravnost polova, a po potrebi može održati i zajedničku sednicu sa drugim radnim telima skupštine.

- Predlaže skupštini formiranje ad hoc radnog tela (anketni odbor, komisija) radi sagledavanja stanja u ostvarivanju ravnopravnosti polova kao i radi utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama ili događajima koji se odnose na ravnopravnost polova.

- Prati implementaciju standarda o ravnopravnosti polova u aktima i politici skupštine i izvršnog saveta, a naročito u oblastima, obrazovanja, zdravstva, rada i zapošljavanja, ljudskih prava žena, nasilju nad ženama, ravnomerne zastupljenosti žena na mestima odlučivanja, institucija i mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova, finansijama i dr.

- Predlaže pitanja iz domena ostvarivanja ravnopravnosti polova koja treba razmotriti na zasedanju skupštine.

- Ostvaruje kontrolu vlade, vladine politike, predloga i mera iz ugla unapređenja ravnopravnosti polova.

- Prati jezik zakona i drugih pravnih propisa sa stanovišta primene jezičkih stereotipa vezanih za pol i predlaže njihovo otklanjanje.

Mogući nazivi za institucionalni mehanizam u skupštini

Skupštinsko telo moglo bi se nazvati:

- Odbor za ravnopravnost polova;
- Odbor za ravnopravne mogućnosti polova;
- Komisija za ravnopravnost polova;
- Komisija za ravnopravne mogućnosti polova;
- Parlamentarna sekcija za ravnopravnost polova;
- Parlamentarna sekcija za ravnopravne mogućnosti polova.

Pri izboru naziva trebalo bi se rukovoditi uobičajenim nazivima radnih tela skupštine.

Nesumnjivo da skupštinsko telo kao deo unutrašnje organizacije skupštine, i formalni učesnik u procesu skupštinskog odlučivanja može biti jedan od institucionalnih okvira i mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova. No, to nesumnjivo nije ni jedini, a možda ni najoptimalniji mehanizam. Učesnici u diskusiji će o tome izneti svoje mišljenje.

2. Telo pri vladi i organima izvršne vlasti

Uvođenje mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova uključuje institucionalizovane vidove delovanja ne samo na nivou skupštine kao opšteg predstavništva građana, već i u okviru izvršne vlasti u kojoj se odvija proces pripremanja odluka. Proces ostvarivanja ravnopravnosti polova pretpostavlja mogućnost neposrednog sudelovanja u kreiranju odluka i politike u koje bi bili inkorporirani sadržaji koji uvažavaju opšte načelo ravnopravnosti polova i instrumenti njihove praktične primene. Otuda potreba da se ustanove institucionalni mehanizmi, ne samo na nivou skupština, već i pri izvršnoj vlasti.

U čemu se ogledaju prednosti, a u čemu nedostaci formiranja vladinog tela za postizanje ravnopravnosti polova?

Formiranje tela za ravnopravnost polova pri organima izvršne vlasti (vlada, izvršno veće, izvršni odbor) ima višestruke prednosti. Navodimo samo najvažnije: mogućnost podnošenja predloga i pokretanja inicijativa; blagovremeno uključivanje u pripremu zakona i vladinih mera; neposredan uticaj na predloge zakona i vladinih mera; brzo i blagovremeno reagovanje na predloge zakona i vladinih mera koji se oblikuju u vladi i nadležnim ministarstvima; neposredan uvid u primenu zakona i vladinih mera; korišćenje i oslonac na stručne službe vlade; mogućnost angažovanja *ad hoc* eksperata i ekspertkinja različitog profila u pripremi zakona i vladinih mera; saradnja sa nevladinim sektorom u pripremi zakonskih predloga i vladinih mera; međuresorska saradnja koja je u pitanjima postizanja ravnopravnosti polova izuzetno značajna; budžetska sredstva kojima bi takva tela mogla raspolagati koristeći ih za podsticanje i podršku merama i aktivnostima usmerenim na postizanje ravnopravnosti polova.

Podsećamo i na neke manjkavosti ovakvog rešenja, kao npr: način izbora (imenovanje od strane vlade); uvid javnosti u rad toga tela koji nije optimalan budući da se aktivnosti ovih tela medijski gotovo ne prate; eventualna jednostranost ukoliko ovo telo ne bi bilo međuresorno.

Sastav

Po sastavu ovo telo trebalo bi da bude mešovito (činili bi ga i žene i muškarci). Njegovi članovi/ice trebalo bi da budu iz različitih političkih stranaka, ali i iz nevladinih organizacija i iz kruga nezavisnih eksperata/kinja. U njegov sastav, koji ne treba da broji previše članova/ica, bilo bi potrebno izabrati i predstavnike/ce nevladinih organizacija

Nadležnosti

Telo za postizanje ravnopravnosti polova, formirano pri vladi odnosno drugim organima izvršne vlasti, moglo bi imati sledeće nadležnosti:

- Razmatra i predlaže interdisciplinarnе (međuresorske) politike i strategije za podsticanje i unapređenje ravnopravnosti među polovima.
- Preuzima akcije, i predlaže preduzimanje kratkoročnih mera koje doprinose ostvarivanju strategija za postizanje ravnopravnosti polova.
- Najmanje jednom godišnje ocenjuje učinke mera za postizanje ravnopravnosti polova i o tome obaveštava vladu i skupštinu.
- Prati stanje u domenu ostvarivanja ravnopravnosti polova prikuplja podatke o pokazateljima koji se odnose na ostvarivanje ravnopravnosti polova i predlaže mere za unapređenje ravnopravnosti polova.
- Utvrđuje program prikupljanja, obrade i objavljivanja statističkih podataka (rodno osetljiva statistika) i drugih baza podataka koje neće biti diskriminatorne i stereotipne u odnosu na pol.
- Nadgleda i redovno objavljuje izveštaje o zastupljenosti žena i muškaraca na izabranim i imenovanim položajima.
- Kontinuirano prati i analizira kriterijume koji se primenjuju prilikom selekcije u različitim procedurama izbora i imenovanja na javne poslove (državna uprava, javne službe, finansijske institucije, mediji i drugo) i predlaže reformu zakonodavstva i druge mere za otklanjanje prepreka koje se negativno odražavaju na izbor i imenovanja manje zastupljenog pola.
- Prati ostvarivanje zakona protiv diskriminacije i predlaže mere za njegovo sprovođenje.
- Osigurava uvođenje principa ravnopravnosti polova u sve aktivnosti vlade i uprave.
- Utvrđuje programe osposobljavanja i edukacije zaposlenih u državnim službama u cilju promovisanja ravnopravnosti polova i prevencije polnih stereotipa.
- Razmatra i predlaže interdisciplinarnе (međuresorske) politike i strategije za podsticanje i unapređenje ravnopravnosti među polovima.
- Preuzima akcije, i predlaže preduzimanje kratkoročnih mera koje doprinose ostvarivanju strategija za postizanje ravnopravnosti polova.
- Razmatra usklađenost važećih zakona s osnovnim međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima žena, podnosi izveštaje vladi o usklađenosti zakona sa njima i predlaže izmene zakona kojima se otklanjaju neusklađenosti.
- Najmanje jednom godišnje ocenjuje učinke mera za postizanje ravnopravnosti polova i o tome obaveštava vladu i skupštinu.
- Prati stanje u domenu ostvarivanja ravnopravnosti polova, prikuplja podatke o pokazateljima koji se odnose na ostvarivanje ravnopravnosti polova i predlaže mere za unapređenje ravnopravnosti polova.
- Utvrđuje program prikupljanja, obrade i objavljivanja statističkih podataka (rodno osetljiva statistika) i drugih baza podataka koje neće biti diskriminatorne i stereotipne u odnosu na pol.
- Razmatra programe i predlaže mere za podsticanje i osposobljavanje žena za učešće u javnom i političkom životu.
- Prati proces implementacije opštih i regionalnih međunarodnih standarda i mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova i predlaže reformu zakonodavstva u pravcu uvažavanja i implementacije standarda.

- Predlaže vladi pitanja od interesa za postizanje ravnopravnosti polova za koja smatra da ih treba uvrstiti u dnevni red sednica izvršnog odbora ili skupštine.
- Obezbeđuje međuresorsku saradnju na pitanjima ravnopravnosti polova.
- Obavlja i druge poslove vezane za ostvarivanje ravnopravnosti polova.

Mogući naziv za institucionalni mehanizam pri Vladi

Naziv tela bi zavisio od toga koja se od institucionalnih mogućnosti prihvata. Moguća su različita institucionalna rešenja.

Optimalno rešenje je naravno poseban resor (ministarstvo) u čijoj bi nadležnosti bila briga o ostvarivanju ravnopravnosti polova. Prednost treba dati ovom predlogu.

Rešenje može biti ili međuresorsko telo koje bi omogućilo međuresorsku saradnju (odgovorni pojedinac zadužen u svakom od resora za pitanja ravnopravnosti polova, komitet ili sekretarijat za ravnopravnost polova) budući da je ravnopravnost polova pitanje relevantno za više, ako ne i za sve resore.

Moguće je obrazovati i posebnu jedinicu unutar nekog od postojećih resora. U tom slučaju takve jedinice bilo bi potrebno obrazovati u resorima rada i zapošljavanja, zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja, finansija, pravde, sporta i omladine i dr.

Bilo bi poželjno da se prihvati i rešenje prema kome je jedno od potpredsedničkih mesta rezervisano za osobu suprotnog pola kao i da u vladi jedan od potpredsednika/potpredsednica vlade bude zadužen/a za ravnopravnost polova i dr.

U zavisnosti od toga koje institucionalno rešenje bude prihvaćeno to može biti:

- ministarstvo za ravnopravnost polova;
- sekretarijat ili komisija za ravnopravnost polova, kao jedinica u sastavu ministarstva (zdravstva, prosvete, rada, finansija);
- potpredsednik/ca vlade zadužen/a za ravnopravnost polova kao odgovorno lice;
- odgovorni pojedinac/ka u svakom od ministarstava;
- komisija ili odbor za ravnopravnost polova, kao stalno radno telo vlade;
- savet kao savetodavno radno telo vlade.

3. Ombudsman za ravnopravnost polova

U novije vreme ideja o uvođenju institucije ombudsmana u naš ustavni sistem dobija sve više pristalica. Ukoliko u saveznoj skupštini bude usvojen zakon o zaštiti prava manjina, biće uveden ombudsman za zaštitu prava manjina. To bi mogao biti predsednik koji utire put uvođenju ove institucije i u druga područja ljudskih prava.

Smisao uspostavljanja institucije ombudsmana je prvenstveno u tome da se u pravnom sistemu uspostave dodatne garancije zaštite ljudskih prava, da se formira telo kome se može jednostavno, lako i bez posebnih formalnosti, karakterističnih za sudski postupak, obratiti svako čije je pravo ili sloboda povređena, ko je neposredno ili posredno diskriminisan, i koja će pružiti potrebnu pomoć u zaštiti ljudskih sloboda i prava.

Jedan od mehanizama zaštite ljudskih prava, i posebno obezbeđivanja načela ravnopravnosti polova je nesumnjivo i uvođenje i posebnog ombudsmana čija bi se nadležnost fokusirala na zaštitu načela ravnopravnosti polova.

Normativni okvir

Normativni okvir za uvođenje ombudsmana je pre svega u ustavu. To je institucija koju treba uspostaviti ustavom, čiji položaj i mesto u sistemu zaštite ljudskih prava treba garantovati najvišim pravnim aktom.

Do donošenja novog ustava moguća su rešenja poput onoga prihvaćenog u Zakonu o zaštiti prava manjina. Dakle, ustanovljavanje ombudsmana zakonom. Pri tom, na raspolaganju ima više mogućnosti. Jedna od mogućnosti je donošenje posebnog zakona o ombudsmanu (opšti zakon o ombudsmanu), a druga je ustanovljavanje ombudsmana posebnim zakonima koji uređuju određene oblasti (posebni zakoni i specijalizovani ombudsmeni).

I jedno i drugo rešenje imaju svojih prednosti i nedostataka. Prednost donošenja opšteg zakona o ombudsmanu je u prvom redu celovito sagledavanje mesta ombudsmana u celini ustavnog sistema, kodifikovanje materije koja se odnosi na ovu instituciju, mogućnost da se uspostavi kako opšti tako i specijalizovani ombudsmeni i slično. Prednost donošenja posebnih zakona je bliže određivanje uloge koju specijalizovani ombudsmeni imaju u pojedinim oblastima ljudskih prava, kao i mogućnost da se institucija brže uspostavi i započne svoj život u pravnom sistemu.

Nezavisno od toga koje će od ovih rešenja biti prihvaćeno, smatramo da je u sistemu mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova neophodno obrazovati specijalizovanu instituciju ombudsmana za ravnopravnost polova. Bilo bi poželjno to učiniti jednim posebnim zakonom (zakonom o zabrani diskriminacije ili zakon o jednakosti) koji i sâm, takođe, predstavlja jedan od standarda za postizanje ravnopravnosti polova. Zato predlažemo donošenje posebnog zakona o ravnopravnosti polova.

Ukoliko se pak pristupi donošenju zakona o ombudsmanu, u ovom zakonu treba svakako predvideti postojanje specijalizovanog ombudsmana za ravnopravnost polova. Potrebno je svakako uključiti se u pripremu ovih zakona i formulisati konkretne predloge.

Nadležnosti

Specijalizovani ombudsman mogao bi imati sledeće nadležnosti:

- Prati primenu zakona o zabrani diskriminacije (Zakon o ravnopravnosti polova).
- Prikuplja informacije o primeni zakona o zabrani diskriminacije (Zakona o ravnopravnosti polova).
- Nadgleda praksu i kontinuirano prati ostvarivanje principa ravnopravnosti polova u različitim oblastima društvenog života.
- Sastavlja godišnje izveštaje o ostvarivanju ravnopravnosti polova u kojima posebno detaljno obrađuje slučajeve kršenja principa ravnopravnosti polova.
- Obaveštava nadležne organe i širu javnost, daje izjave i saopštenja o kršenju ravnopravnosti polova.
- Prima i ispituje predstavke koje se odnose na direktnu ili indirektnu diskriminaciju s obzirom na pol.
- Na sopstvenu inicijativu ili na zahtev pojedinaca izdaje saopštenja o slučajevima kršenja zabrane diskriminacije s obzirom na pol.
- Pruža pomoć žrtvama neposredne i posredne diskriminacije s obzirom na pol.

- Posreduje u mirnom rešavanju sporova, i neposredno rešava sporove u vezi sa neposrednom ili posrednom diskriminacijom s obzirom na pol.
- Po sopstvenoj inicijativi i na inicijativu pojedinaca, pokreće postupak pred nadležnim organima u slučajevima direktne ili indirektno diskriminacije s obzirom na pol.
- Organizuje i sudeluje u organizovanju i pripremama savetovanja o ostvarivanju i poštovanju ravnopravnosti polova i predlaže mere za otklanjanje diskriminacije.
- Organizuje i sudeluje u organizovanju i pripremama kampanja informisanja javnosti o pitanjima značajnim za ostvarivanje ravnopravnosti polova i problemima u vezi sa tim.
- Inicira i podstiče obrazovanje za poštovanje ravnopravnosti polova u svim oblastima društvenog života.

INSTITUCIONALNI MEHANIZMI RAVNOPRAVNOSTI POLOVA - MOGUĆNOSTI NA LOKALNOM NIVOU²¹⁸

Standardi zakonskih okvira ravnopravnosti polova

Plan međuparlamentarne unije za otklanjanje sadašnje neravnoteže između učešća muškaraca i žena u političkom životu (Ženeva - Pariz 1994) uključuje:

1. Eksplicitno garantovanje principa jednakosti između muškaraca i žena u ustavu ili nekom drugom osnovnom aktu ustavne snage.
2. Donošenje posebnog zakona koji obezbeđuje princip jednakosti.
3. Formiranje institucionalnih mehanizama za obezbeđivanje poštovanja principa ravnopravnosti polova.
4. Pažljiv izbor terminologije i jezika koji se koristi u zakonodavstvu, a koji treba da izbegava bilo kakvu diskriminaciju i polni stereotip.

Šta se može i mora promeniti?

- U novom kontekstu mnogo toga može da se promeni. Ističemo prioritete:
- prihvatanje, poštovanje i implementaciju međunarodnih standarda za postizanje ravnopravnosti polova i praćenje njihovog ostvarivanja;
 - uspostavljanje mehanizama i formiranje tela za ravnopravnost među polovima na nivou SCG, republika članica, autonomnih pokrajina, gradskih i lokalnih zajednica;
 - procedure koje garantuju jednakopravnost;
 - uvođenje rodno osetljive statistike;
 - mere (zakoni, strategije i politike) pozitivne akcije usmerene na uspostavljanje ravnopravnosti polova.

Argumentacija predloga za ustanovljavanje tela za ravnopravnost polova u lokalnoj zajednici

Predlog počiva na sledećim osnovnim argumentima: pravu žena da neposredno sudeluju u obavljanju javnih poslova, njihovoj želji da aktivno sudeluju u pripremi zakona i vladinih mera kao i da prate njihovo sprovođenje kao i da koriste procedure u institucijama sistema; insistiranju na primeni međunarodnih i evropskih standarda i mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova.

Predlog se temelji na:

- pravu žena da neposredno učestvuju u obavljanju javnih poslova, i tako preuzmu na sebe deo odgovornosti za kreiranje politike i budućnosti;

²¹⁸ U procesu formiranja lokalnih mehanizama za ravnopravnost polova, tokom 2002. godine, budući da ova materija nije zakonski uređena, tekst je poslužio kao jedan mogući model za formiranje tela za ravnopravnost polova u opštinama i definisanje osnovnih pitanja i područja na kojima deluju.

- pravu građana i građanki da, koristeći se procedurama u institucijama sistema, aktivno sudeluju u pripremi odluka skupština i kreiranju politike i mera izvršnog saveta kao i da prate njihovu primenu;

- primeni međunarodnih i evropskih standarda i mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova.

Formiranjem skupštinskog tela za ravnopravnost polova postižu se neposredni i dugoročni ciljevi.

Neposredni ciljevi uključuju: veću zastupljenost žena na mestima odlučivanja; uspostavljanje mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova; donošenje Nacionalnog plana akcije za unapređenje ravnopravnosti polova programa njegovog sprovođenja i aktivno uključivanje lokalne zajednice i njenih organa u njihovo sprovođenje; podsticanje, formulisanje i podrška ženskim inicijativama; kontinuirano praćenje stanja u domenu ljudskih prava žena i u tom sklopu rodno osjetljivu statistiku i kvalitetne statističke pokazatelje; obrazovanje žena na svim nivoima i upoznavanje s njihovim osnovnim ljudskim pravima; podsticanje aktivnosti medija sa ciljem upoznavanja javnosti sa značajem postizanja ravnopravnosti polova; obezbeđivanje finansijskih sredstava za realizaciju Nacionalnog plana akcije za unapređivanje ravnopravnosti polova i dr.

Dugoročni ciljevi se odnose na: političko i ekonomsko osnaživanje žena kao preduslov razvoja demokratije, ostvarivanje pune slobode ličnosti, uspostavljanje pravednog društva.

Skupštinsko telo za postizanje ravnopravnosti polova

Sastav

Sastav skupštinskog tela za postizanje ravnopravnosti polova trebalo bi da zadovolji više kriterijuma.

Prvo, ne bi trebalo da ima veliki broj članova kako bi moglo da radi efikasno.

Drugo, u sastav bi trebalo da uđu predstavnici oba pola. To nije formalno već suštinsko pitanje, jer mere i aktivnosti na postizanju ravnopravnosti polova nisu samo «problem» jednoga od polova, već zajednički problem oba pola.

Treće, bilo bi neophodno u sastav uključiti predstavnike/predstavnice nevladinog sektora, eksperte i ekspertkinje za pojedina pitanja. Pri tome se mora imati u vidu normativni okvir postavljen poslovnikom skupštine. U poslovniku postoji mogućnost učešća stručnjaka/inja u radu radnih tela. Njihova pozicija je međutim različita od pozicije poslanika, jer oni ne mogu sudelovati u donošenju odluke (zaključka) radnog tela, već samo u raspravi koja se vodi u radnom telu. Ima više mogućnosti da se zadovolji i ovaj kriterijum.

Skupštinsko telo bi moglo imati dve vrste članova. Jedna grupa bi bili odbornici/ce. To bi bio stalni personalni sastav tela. U drugoj grupi bi bili predstavnici/ce nevladinog sektora, eksperti/kinje. Oni bi činili personalno promenljiv sastav skupštinskog tela za postizanje ravnopravnosti polova. Broj ovih članova bio bi unapred određen (npr. ako telo broji 20 članova 5 mesta pripada civilnom sektoru). Personalni sastav predstavnika civilnog sektora ne bi bio unapred određen, već bi se na sednice, zavisno od pitanja koje se razmatra pozivali stručnjaci/kinje, predstavnici/ce NVO koji se bave problematikom koja se razmatra u konkretnom slučaju.

Ovo rešenje zahteva da se izmeni poslovnik (ili barem ekstenzivno protumače njegove odredbe) kako bi se stvorila mogućnost da određeni broj mesta u sastavu skupštinskog tela za postizanje ravnopravnosti polova bude rezervisan za nevladin sektor.

Takođe, ovo rešenje se može pokazati nepraktičnim u primeni jer je sastav iz nevladinog sektora personalno promenljiv, pa se za svaku sednicu skupštinskog zasedanja moraju delegirati predstavnici/ce koji će učestvovati na sednici. Alternativa bi mogla biti da deo članova/ica bude stalni (npr. 3 od 5), a da dva mesta budu slobodna kako bi se omogućilo da se u rad uključe oni koji su najkompetentniji i najbolje poznaju problematiku o kojoj će se na sednici raspravljati.

Skupštinsko telo bi imalo stalni sastav ali bi se članovi/ice toga tela razlikovali po pravima koja imaju u odlučivanju. Prvu grupu činili bi odbornici/ce, a drugu predstavnici/ predstavnice nevladinog sektora. Ova druga grupa ne bi imala pravo da sudeluje u odlučivanju već samo u raspravi o iznetim predlozima.

Na čelu ovoga tela mogao bi biti potpredsednik/ca skupštine opštine.

Nadležnosti

Nadležnosti skupštinskog tela za ravnopravnost polova:

1. Razmatra, predlaže i utvrđuje mišljenje o predlozima odluka, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti skupštine opštine, sa stanovišta ostvarivanja ravnopravnosti polova.

2. Razmatra pitanja iz nadležnosti opštine koja se odnose na ravnopravnost polova, zauzima o njima stavove i daje predloge za njihovo rešavanje.

3. Razmatra predloge za izbore i imenovanja o kojima odlučuje skupština opštine, sa stanovišta ostvarivanja ravnopravne zastupljenosti polova u javnom i političkom životu (uprava, javne službe, prosveta i dr), utvrđuje mišljenje i daje svoje predloge.

4. Podnosi amandmane na predloge odluka i mera o kojima odlučuje skupština opštine.

5. Razmatra predloge i predstavke upućene skupštini opštine sa stanovišta ostvarivanja ravnopravnosti polova, predlaže skupštini i nadležnim organima preduzimanje mera za rešavanje pitanja pokrenutih u predstavkama i obaveštava podnosioc predstavnici o preduzetim aktivnostima.

6. Pokreće, inicira strategije, politike i mere koje doprinose unapređenju ravnopravnosti polova.

7. Razmatra godišnje izveštaje i zauzima stavove o primeni odluka i mera koje se odnose na ravnopravnost polova.

8. Razmatra planove akcija za unapređenje ravnopravnosti polova i podnosi predloge u vezi sa tim.

9. Komunicira i saraduje sa drugim radnim telima skupštine u pitanjima iz njihove nadležnosti, a koja se odnose na ravnopravnost polova, a po potrebi može održati i zajedničku sednicu sa drugim radnim telima skupštine.

10. Predlaže skupštini formiranje ad hoc radnog tela (anketni odbor, komisija) radi sagledavanja stanja u ostvarivanju ravnopravnosti polova kao i radi utvrđivanja činjenica o pojedinim pojavama ili događajima koji se odnose na ravnopravnost polova.

11. Prati implementaciju standarda o ravnopravnosti polova u aktima i politici skupštine i izvršnog saveta, a naročito u oblastima: obrazovanja, zdravstva, rada i zapošljavanja, ljudskim pravima žena, nasilju nad ženama, ravnomerne zastupljenosti žena na mestima odlučivanja, institucija i mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova, finansijama i dr.

12. Predlaže pitanja iz domena ostvarivanja ravnopravnosti polova koja treba razmotriti na zasedanju skupštine.

2. Telo pri opštinskoj upravi

Uvođenje mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova uključuje institucionalizovane vidove delovanja ne samo na nivou skupštine kao opšteg predstavništva građana, već i u okviru izvršne vlasti u kojoj se odvija proces pripremanja odluka. Proces ostvarivanja ravnopravnosti polova pretpostavlja mogućnost neposrednog sudelovanja u kreiranju odluka i politike u koje bi bili inkorporirani sadržaji koji uvažavaju opšte načelo ravnopravnosti polova i instrumenti njihove praktične primene. Otuda potreba da se ustanove institucionalni mehanizmi ne samo na nivou skupština, već i pri izvršnoj vlasti.

Moguća su različita institucionalna rešenja. To može biti poseban resor, ili međuresorsko telo koje bi omogućilo međuresorsku saradnju (odgovorni pojedinac zadužen u svakome od resora za pitanja ravnopravnosti polova), ili posebna jedinica unutar nekog od postojećih resora.

Sastav

Po sastavu ovo telo trebalo bi da bude mešovito (činili bi ga i žene i muškarci). Njegovi članovi/ice trebalo bi da budu iz različitih političkih stranaka ali i iz nevladinih organizacija i iz kruga nezavisnih eksperata/kinja.

Nadležnosti

Telo za postizanje ravnopravnosti polova moglo bi imati sledeće nadležnosti:

1. Razmatra i predlaže interdisciplinarne (međuresorske) politike i strategije za podsticanje i unapređenje ravnopravnosti među polovima.
2. Preduzima akcije i predlaže preduzimanje kratkoročnih mera koje doprinose ostvarivanju strategija za postizanje ravnopravnosti polova.
3. Najmanje jednom godišnje ocenjuje učinke mera za postizanje ravnopravnosti polova i o tome obaveštava izvršni odbor i skupštinu.
4. Prati stanje u domenu ostvarivanja ravnopravnosti polova, prikuplja podatke o pokazateljima koji se odnose na ostvarivanje ravnopravnosti polova i predlaže mere za unapređenje ravnopravnosti polova.
5. Utvrđuje program prikupljanja, obrade i objavljivanja statističkih podataka (rodno osetljiva statistika) i drugih baza podataka koje neće biti diskriminatorne i stereotipne u odnosu na pol.
6. Nadgleda i redovno objavljuje izveštaje o zastupljenosti žena i muškaraca na izabranim i imenovanim položajima u gradskim službama i javnim ustanovama i službama.
7. Kontinuirano prati i analizira kriterijume koji se primenjuju prilikom selekcije u različitim procedurama izbora i imenovanja na javne poslove i predlaže mere za otklanjanje prepreka koje se negativno odražavaju na izbor i imenovanja manje zastupljenog pola.
8. Razmatra programe i predlažu mere za podsticanje i osposobljavanje žena za učešće u javnom i političkom životu.
9. Prati proces implementacije opštih i regionalnih međunarodnih standarda i mehanizama za postizanje ravnopravnosti polova.
10. Predlaže izvršnom odboru pitanja od interesa za postizanje ravnopravnosti polova za koja smatra da ih treba uvrstiti u dnevni red sednica izvršnog odbora ili skupštine.
11. Obezbeđuje međuresorsku saradnju na pitanjima ravnopravnosti polova.
12. Obavlja i druge poslove vezane za ostvarivanje ravnopravnosti polova.

TELA ZA RAVNOPRAVNOST POLOVA NA LOKALNOM NIVOU - predlozi²¹⁹

Na lokalnom nivou u više opština ustanovljena su tela za ravnopravnost polova. Praksa pokazuje da se ovo telo formiralo na različite načine, kao i da postoji u različitim formama: kao komisija skupštine, kao telo pri izvršnom odboru ili su ovi poslovi povereni samo jednoj osobi, dakle, ne posebnom telu. Proces obrazovanja ovih tela pokazuje da je način i oblik njihovog formiranja zavisio od konkretnih uslova u svakoj lokalnoj sredini.

Razlikuju se i propisi kojima je telo za ravnopravnost osnovano. Po pravilu ono je formirano odlukom, bilo skupštine opštine bilo izvršnog odbora. Kako su statuti opština menjani posle donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi i neposredno pre ustanovljavanja tela za ravnopravnost polova, odredbe o ovim telima ne nalazimo u statutima opština.

U procesu formiranja tela za ravnopravnost polova, pozitivnim možemo oceniti činjenicu da su ona formirana na lokalnom nivou. Ali, ujedno mora se ukazati i na probleme koji prate status ovih tela u lokalnim zajednicama.

Problemi u funkcionisanju tela za ravnopravnost polova na lokalnom nivou

Navodimo nekoliko problema koji zaslužuju pažnju.

Prvi se odnosi na činjenicu da u svim lokalnim sredinama nisu obrazovana tela za ravnopravnost polova. Otuda sledi da bi trebalo nastaviti sa započetim procesom i formirati tela za ravnopravnost polova i u onim lokalnim sredinama u kojima sada još uvek ne postoje

Drugi se odnosi na status ovog tela i posebno na njegovu institucionalnu zaštitu. Odluka kojom je telo ustanovljeno može lako biti izmenjena ili ukinuta. Za promenu statusa je dovoljno doneti novu odluku odgovarajućeg organa lokalne zajednice kojom se telo ukida. U takvim okolnostima nema potrebne sigurnosti za očuvanje i razvoj jedne nove institucije.

Treći se odnosi na očuvanje i dalji razvoj tela za ravnopravnost polova na lokalnom nivou. Treba naglasiti da su to nove institucije u lokalnoj zajednici, uspostavljene pre nešto više od godinu dana, koje tek stiču prva iskustva u svom radu. Praksa ovih institucija je različita (dobra ili loša). Dobru praksu, svakako, treba uzimati kao primer. U tom smislu potrebna je razmena iskustava kako bi se izabrala najbolja iskustva i sledili najbolji primeri. Naposljetku, postoji potreba da se novoformirane institucije za ravnopravnost polova stabilizuju i nađu svoje pravo mesto u lokalnoj zajednici. U tom pogledu isticanje primera dobre prakse može svakako biti od koristi.

Četvrto, stabilizovanju ovih institucija doprineće i dopuna normativnog okvira koji uređuje njihov status. Tu prvenstveno mislimo na zakon kao i na dva normativna akta lokalne zajednice: statut opštine i poslovnik. Ovi akti se teže menjaju od obične odluke kojom je telo ustanovljeno. Zato su oni važni za očuvanje i dalji razvoj tela za ravnopravnost polova. Normativni okvir bi trebalo dopuniti.

²¹⁹ Tekst je pripremljen kao predlog za izmenu Zakona o lokalnoj samoupravi u avgustu 2007. godine.

Očuvanje i razvoj tela za ravnopravnost polova

Za očuvanje i dalji razvoj tela za ravnopravnost polova na lokalnom nivou bilo bi dobro preduzeti nekoliko aktivnosti:

Prva se odnosi na *zakonski okvir delovanja ovih tela*. Zakon o lokalnoj samoupravi ne poznaje tela za ravnopravnost polova u lokalnoj zajednici. Zakonom bi posebno trebalo:

Utvrđiti obavezu formiranja tela za ravnopravnost polova u lokalnoj zajednici. Definisati okvirne nadležnosti ovog tela koje se sadržinski vezuju za ostvarivanje ravnopravnosti polova, vođenje politike jednakih mogućnosti na lokalnom nivou i mogućnost propisivanja posebnih mera u okviru nadležnosti lokalne samouprave čiji je cilj i smisao unapređenje ravnopravnosti polova i otklanjanje.

Ostaviti mogućnost da sama lokalna zajednice, u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima, svojim statutom uredi oblik organizovanja, način izbora, procedure rada, finansiranje, saradnju sa drugim organima i dr.

Druga obaveza se odnosi na *zaštitu statusa ovog tela u samom statutu lokalne zajednice* u kome danas ona nisu predviđena. To bi zahtevalo izmene i dopune statuta lokalne zajednice kojima bi trebalo obuhvatiti više pitanja među kojima posebno: ravnopravnost polova; politika jednakih mogućnosti na lokalnom nivou i posebne mere kao instrument politike jednakih mogućnosti; institucionalni oblici (tela za ravnopravnost polova) koja bi se obrazovala na nivou opštine u onom obliku koji je primeren potrebama opštine (telo pri skupštini, osoba zadužena za ravnopravnost polova i slično), a u skladu sa najboljim primerima iz dosadašnje prakse; institucionalni oblici (tela ili osobe) na nivou mesne samouprave (mesna zajednica); mere afirmativne akcije; kvote za manje zastupljeni pol u izboru saveta mesnih zajednica (posebno važno u seoskim naseljima); kvote za manje zastupljeni pol za sve izborne i imenovane položaje u svim institucijama u lokalnoj zajednici čije organe bira ili imenuje skupština lokalne zajednice.

Treća obaveza se odnosi na *izmene poslovnika o radu skupštine* opštine kao i poslovnika drugih tela koja se obrazuju u opštini. U poslovniku bi bilo potrebno urediti i precizirati nekoliko grupa pitanja koja se odnose na telo za ravnopravnost polova, a naročito: postupak i način izbora članova tela za ravnopravnost polova; sastav tela za ravnopravnost polova; nadležnosti tela za ravnopravnost polova; postupak odlučivanja i način rada tela za ravnopravnost polova; učešće tela za ravnopravnost polova u procesu odlučivanja u skupštini opštine ili drugim organima koji se obrazuju u lokalnoj zajednici (modaliteti u kojima je to učešće moguće mogu biti različiti: učešće u prethodnoj raspravi; davanje mišljenja; predlaganje politike, mera i aktivnosti i sl).

2. POLITIČKE STRANKE - AKTERI OSTVARIVANJA RAVNOPRAVNOSTI POLOVA

UNAPREĐENJE RAVNOPRAVNOSTI POLOVA U POLITIČKIM PARTIJAMA ISTOČNOEVROPSKIH ZEMALJA²²⁰

Opšte napomene

Projekt «Gender mainstreaming in Southeast European Political Parties» se realizuje tokom 2006/07. godine. Sledeći iskustva i saznanja do kojih se došlo u toku rada na projektu *Žene to mogu II*: uključivanje pitanja rodne ravnopravnosti u parlamentarne političke stranke, ovaj projekt težište interesovanja stavlja na tri grupe pitanja. Prva se odnosi na organizovanje žena u političkim strankama (oblik, članstvo, pozicija u stranci i dr). Druga se odnosi na razvijanje politika rodne ravnopravnosti u programima političkih stranaka i njihovim izbornim platformama. Treća grupa pitanja je reprezentovanje žena u strukturama u kojima se odvija političko odlučivanje i mogućnost (ili prepreke) za njihovo aktivno učešće u procesima odlučivanja o društvenim pitanjima.

U projekt je uključeno deset zemalja iz regije (Albanija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Makedonija, Crna Gora, Kosovo, Rumunija, Moldavija, Srbija). Iz svake od zemalja u projektu je obuhvaćeno nekoliko političkih stranaka različite ideološke orijentacije. Predmet pažnje bilo je ukupno 62 političke stranke, čiji poslanici pokrivaju 87% poslaničkih mesta u nacionalnim parlamentima²²¹.

U realizaciji projekta aktivno su sudelovale liderke i lideri političkih stranaka obuhvaćenih u istraživanju (lokalni partneri) kao i nacionalni timovi i regionalna kancelarija GTF koji su uspešno i sistematično koordinirali celokupnu aktivnost.

Podršku realizaciji projekta pružili su partneri na ovom poslu, posebno: GTF Focal Points (NVO, vladini i parlamentarni); međunarodne fondacije uključujući i IDEA Institut, Fondaciju Fridrih Ebert, NDI, Fondaciju Konrad Adenauer, Fridrih Neuman Fondacija i dr; vladine institucije odgovorne za ravnopravnost polova u zemljama regije koje su bile uključene u projekt. Bez podrške i saradnje, posebno lokalnih institucija i finansijske potpore fondacija, dalja realizacija ovakvog projekta u budućnosti bila bi teško izvodljiva.

Fokus na strateške projekte političkog osnaživanja žena u regionu svakako mora počivati na uvidu u stanje političkog aktivizma žena. Upravo ta pitanja su u središtu pažnje ovog projekta. Projekt se nastavlja na ranija istraživanja političkog aktivizma žena u parlamentarnim političkim strankama, koja su realizovana pod okriljem i uz koordinaciju GTF,²²² i čiji osnovni cilj je bio integrisanje rodne ravnopravnosti u politike političkih partija u jugoistočnoj Evropi.

U projektu su i dobro odabrane ciljne grupe sa kojima se radilo (partije levice, partije centra i konzervativne partije). Pažljivo su odabrana pitanja i područja koja su predmet pra-

²²⁰ Izvod iz Rezencije projekta regionalnog centra GTF Pakta za stabilnost «Gender mainstreaming in Southeast European Political Parties 2006 – 2007».

²²¹ Podaci se odnose na period u kome je istraživanje izvedeno i sastavljen izveštaj.

²²² Videti izveštaj o realizaciji projekta *Women can do it II*, koji je realizovan 2002. godine.

ćenja (status u strankama u komparaciji sa statusom u državnoj strukturi i u institucijama) u istraživanju kao i nivou koju su obuhvaćeni (centralni, regionalni, lokalni).

Vrednost projekta je i u tome što su stranke kojima je upućen poziv na saradnju pokazale spremnost da aktivno sudeluju u radu na realizaciji projekta²²³, da razmene iskustva o političkom aktivizmu žena, otpočinu dijalog o politikama rodne ravnopravnosti u političkim strankama.

Posebno značajnim vidimo prepoznavanje ravnopravnosti polova kao problematike na kojoj je među političkim strankama različite ideološke orijentacije moguće graditi konsenzus. To je u toku rada na projektu i efektivno demonstrirano, jer su učesnici na konferencijama zajedno i na bazi punog konsenzusa definisali nekoliko suštinskih pitanja u ovoj oblasti na koja žele da usmere svoju aktivnost u narednom periodu²²⁴.

Kao pozitivan rezultat rada na projektu beleži se i aktivno učešće stranačkih lidera – muškaraca u radu konferencija i formulisanju zaključaka i pravaca delovanja. To pokazuje da se ravnopravnost polova sve više shvata kao zajednički problem koji članovi i članice političkih stranaka rešavaju zajedno, a ne kao «žensko pitanje», a politike ravnopravnosti polova razumevaju se kao važno polje zajedničkog delovanja.

Primetno je da učesnici u radu na projektu ukazuju na potrebu održavanja kontakata, jačanja saradnje, povezivanja i političkih stranaka, ne samo onih sa kojima postoji ideološka i programska bliskost već i onih među kojima ideološke bliskosti nema, budući da rodnu ravnopravnost sagledavaju kao područje na kome je moguće izrađivati konsenzus i jačati demokratske kapacitete neophodne za evropske integracije.

Prikupljeni podaci svakako će biti od velikog značaja za unapređenje politika rodne ravnopravnosti u političkim strankama zemalja ovog regiona. Poređenje sa podacima prikupljenim pre nekoliko godina, tokom realizacije projekta *Žene to mogu II*, pokazuje da napredovanje u pitanjima ostvarivanja rodne ravnopravnosti ne ide uvek pravolinijski, već da se neretko, već osvojena prava, instrumenti i prostor političkog delovanja gube ili sužavaju, te da je stoga na ovom području potrebna kontinuirana aktivnost.

Komparativna iskustva pomogla su učesnicima u projektu da, svaki za sebe sagledaju vlastitu partiju i ocene njena postignuća, ali i propuste u svetlu iskustava političkih stranaka ne samo u zemljama regije, već i u evropskim okvirima.

Ovakva istraživanja jesu važan oslonac za kontinuiranu akciju na području ostvarivanja rodne ravnopravnosti. Saznanja do kojih se došlo u radu na projektu omogućuju da akcije, utemeljene na objektivnim pokazateljima, budu sadržinski fokusirane na ključna pitanja i zato efikasnije i plodotvornije.

Treba istaći da je naročito važno nalaze istraživanja staviti u opšti kulturni i politički kontekst zemalja u kojima je ono sprovedeno, jer je to svakako činilac koji u velikoj meri determiniše nalaze istraživanja i ne sme se izgubiti iz vida.

²²³ Saradnju na projektu nije prihvatila jedino Srpska radikalna stranka iz Srbije.

²²⁴ Na konferenciji u Sofiji među pitanjima u kojima se vide mogućnosti zajedničkog delovanja, navedena su npr. razvijanje partijske politike ravnopravnosti polova; saradnja sa sestrinskim evropskim partijama od kojih se u ovom pitanju očekuje pomoć; sastanci sa ženama iz sestrinskih evropskih partija radi razmene iskustava; edukacija i škole za liderke; ustanovljavanje evidencija i baza podataka o kadrovskim potencijalima žena u političkim strankama i sl.

Na konferenciji u Banja Luci među prioritetima na koje treba fokusirati aktivnost istaknuti su npr. promene koje se žele uvesti u pravcu jačanja unutarstranačke demokratije i obezbeđivanja većeg uticaja žena (članica stranke i foruma žena) na kreiranje politika; povazivanje stranaka srodne orijentacije i stalna razmena iskustava; fokus na žensko biračko telo u pravcu animiranja za izlazak na izbore i građenje politike stranke koja će privući žensko biračko telo; potreba sistematskog praćenja političkog aktivizma žena i očuvanje uloge koju je GTF imao do sada u tom procesu i dr.

Na kraju recimo i to, da uvid u podatke prikupljene u toku realizacije projekta pokazuje da mnogi podaci nedostaju jer se do njih nije moglo ili se teško moglo doći. To je posebno slučaj sa nižim nivoima, posebno na lokalnom nivou. U toku diskusije vođene na konferenciji pokazalo se da stranke nemaju ove podatke ili da se do njih teško dolazi. Ovo saznanje govori o potrebi da se dužna pažnja obrati upravo lokalnom nivou kako u organizacionoj strukturi političkih stranaka (lokalni organi stranaka), tako i kada je u pitanju učešće žena u organima vlasti na lokalnom i regionalnom nivou (organi regionalne i lokalne samouprave).

Participacija žena u procesima političkog odlučivanja je preduslov demokratizacije društava u zemljama regiona u procesu tranzicije i promena koje taj proces nužno nosi posebno kada je u pitanju društvena pozicija žena. Ovaj opšti cilj projekta dopunjuju još neki, jednako važni ciljevi među kojima su: koordinacija delovanja i povezivanje političarki u regionu; razmena iskustava i dobrih praksi koje su, kako dosadašnja iskustva pokazuju, podsticajno delovale na zemlje regiona; razvijanje partnerstva žena i muškaraca na pitanjima rodne ravnopravnosti; kontinuirano i koordinirano praćenje i sagledavanje ovih procesa u regionu na bazi sistematski prikupljenih i obrađenih podataka, i izveštavanje i razmena podataka i informacija u čemu je GTF imao posebno značajnu ulogu i dr.

Budući da su političke stranke odlučujući akteri tranzicijskih promena u zemljama regiona, specifični ciljevi postavljeni u projektu odnosili su se na tri oblasti:

Prvo, podsticanje ohrabriranja lidera političkih stranaka na preduzimanje aktivnosti u pravcu eliminisanja rodne neravnopravnosti u političkim strankama.

Drugo, poboljšanje međusobnog razumevanja organizacija žena u političkim partijama na području regiona i podsticanje pozitivnih praksi na području rodne ravnopravnosti.

Treće, precizno mapiranje potreba političkih partija u vezi sa budućim aktivnostima u ovoj oblasti kako bi se omogućilo koordinirano delovanje kako spoljnih, tako i unutrašnjih činilaca na pospešivanju procesa ostvarivanja rodne ravnopravnosti, ne samo u političkim strankama i institucijama vlasti već i u društvu u celini.

Delovanje političkih stranaka u pravcu izgrađivanja politike rodne ravnopravnosti u političkim strankama je pretpostavka i važan preduslov izgrađivanja rodne ravnopravnosti u institucijama vlasti i državnim telima. Ako se položaj žene u društvu sagledava kao demokratsko i razvojno pitanje društva, tada razvijanje politika jednakih mogućnosti postaje nezaobilazan instrument za postizanje rodne ravnopravnosti, ne samo u okviru političkih stranaka kao ključnih aktera i nosilaca društvenih promena, već i u društvu u celini. Razvijanje partnerskih odnosa na području javne vlasti nalaže stvaranje jednakih mogućnosti učešća u odlučivanju za sve pojedince (žene i muškarce), a partnerski odnosi u procesu odlučivanja znače i ravnopravno preuzimanje odgovornosti za sadržaj, pravac i dinamiku društvenih promena. Na potrebu sistematskog građenja i razvijanja politike rodne ravnopravnosti u programskim dokumentima, strategijama i konkretnim političkim akcijama političkih stranaka upućuju nalazi ovog istraživanja.

Osnovna i najvažnija zapažanja i saznanja

Identifikovani su ključni problemi vezani za politički aktivizam žena kako u političkim strankama tako i u organima državne vlasti na centralnom i lokalnom nivou. Izdvajamo nekoliko koje smatramo izuzetno značajnim za dalju aktivnost:

Primetno je da *stranke ne prepoznaju žensko biračko telo* kao posebnu populaciju, važnu za njihov rad i aktivnost. Samo nekoliko stranaka poklanjaju dužnu pažnju ovom važnom pitanju. To govori da odnos stranaka prema ženskom biračkom telu još uvek nije jasno uspostavljen niti stranke prepoznaju potencijal ženskog biračkog tela i njegove moguće podrške (ili izostanak podrške) za politiku koju vode, bez obzira na to što u njihovim programima postoje delovi koji se odnose na aktivnosti usmerene na promenu i poboljšanje pozicije žena u društvu; bez obzira na to što političke stranke u organizacionom smislu reaguju na potrebu intenziviranja političkog aktivizma žena (osnivanje foruma žena) i bez obzira na to što svojim aktima ustanovljavaju kvotu za manje zastupljeni pol kako za organe stranke tako i za izborne liste kandidata.

Ovakav nalaz iz istraživanja, kao i izričito zalaganje izneto na završnim konferencijama, govori u prilog pokretanju aktivnosti koje bi bile usmerene ka ženskom biračkom telu i to najmanje na tri plana: prvo, podići u strankama svest o važnosti ženskog biračkog tela i započeti aktivnosti (programske, edukativne i sl) koje će pratiti potrebe i interese ženskog biračkog tela; drugo, animiranje ženskog biračkog tela za izlazak na izbore i aktivno sudelovanje u izbornim procesima; treće, formulisati strategije – posebno izborne strategije koje su usmerene ka ženskom biračkom telu i pridobijanju poverenja ovog dela biračke populacije.

Zapaža se da je *udeo žena u članstvu političkih stranaka* manji nego što je udeo žena u biračkom telu. To govori da je politički angažman još uvek ono područje društvenog života na kome odlučujuću ulogu imaju muškarci. Najviši procenat žena u članstvu političkih stranaka beleži se u Makedoniji (VMRO DMPNE 51%) i Bugarskoj (DSB 50%), a najmanji je u Albaniji (PD 10% i PR 11%). U najvećem broju posmatranih stranaka učešće žena u članstvu se kreće oko 30% što govori da je minimalni preduslov za mogućnost delovanja žena u političkim strankama ispunjen u većini stranaka.

Ako se položaj žene u društvu sagledava kao demokratsko i razvojno pitanje društva organizovanog kao politička zajednica, tada razvijanje politika jednakih mogućnosti postaje nezaobilazan instrument za postizanje rodne ravnopravnosti, ne samo u okviru političkih stranaka kao ključnih aktera i nosilaca društvenih promena, već i u društvu u celini. Razvijanje partnerskih odnosa na području javne vlasti pretpostavlja jednake mogućnosti za učešće u odlučivanju, ali znači i ravnopravno preuzimanje odgovornosti za sadržaj, pravac i dinamiku društvenih promena.

Problemi neadekvantne zastupljenosti žena u politici postali su vidljivi što je bio podsticaj da se kako u političkim strankama tako i u organima vlasti započne debata o ovim problemima i pokušaju iznaći instrumenti za otklanjanje uočenih disproporcija.

Broj *žena na rukovodećim mestima u političkim strankama* je izrazito mali, kako u strankama levice, tako i među strankama centra i konzervativcima. Samo sedam stranaka ima predsednicu,²²⁵ dok je broj stranaka u kojima je žena na mestu potpredsednice stranke veći,²²⁶ što je često rezultat posebnih mera koje predviđa statut političke stranke, a prema kojima je jedno od potpredsedničkih mesta rezervisano za ženu.

²²⁵ U Hrvatskoj (HSLŠ, HNS, DC) u Bugarskoj (UDF) i u Makedoniji (VMRO/NP i DOM). Napomena: DC Hrvatske nije uključen u projekt.

²²⁶ Približno trećina posmatranih političkih stranaka (ukupno 23 od 60) na mestu potpredsednice ima ženu.

Rukovodeće pozicije u političkim strankama još uvek su nedostižne za žene. I kada se nađu na ovim pozicijama to je rezultat posebnih mera za unapređenje rodne ravnopravnosti u političkim strankama (npr. potpredsedničko mesto rezervisano za ženu).

Iako je u istraživanju zabeležen pomak u odnosu na *prihvatanje kvota* za manje zastupljeni pol pri izboru i formiranju organa političkih stranaka, podaci pokazuju da su kvote i njihova implementacija još uvek otvoreno pitanje za većinu političkih stranaka. U prilog ovakvom zaključku govore sledeći podaci:

- Samo manji broj političkih stranaka (ukupno 19) sadrži eksplicitna pravila o kvoti u partijskim dokumentima. Najčešće, kvota je na nivou od 30%, izuzetno je na nivou od 40%²²⁷, a samo u jednoj partiji beležimo paritet (50%).²²⁸ U više političkih stranaka kvota je ispod 30%.²²⁹ U pojedinim zemljama²³⁰ nijedna od stranaka još uvek nema kvote za manje zastupljeni pol pri izboru organa stranke.

- Primetno je da se kvote, čak i tada kada su ustanovljene partijskim dokumentima, uglavnom ne poštuju. Odgovori zabeleženi na pitanje da li se poštuju kvote pri izboru organa u političkoj stranci to potvrđuju. Oni su ili eksplicitno negativni, ili ovo pitanje ostaje bez odgovora, a samo retko nalazimo podatak da se pravilo o kvotama za manje zastupljeni pol i praktično potpuno²³¹ ili delimično²³² poštuju.

Aktivnost na eksplicitnom utvrđivanju kvota u dokumentima političkih stranaka, kao i ustanovljavanje jasnih procedura i mehanizama za njihovu implementaciju i poštovanje je, i prema zalaganjima učesnika i učesnica na konferencijama, važno polje na kome i nadalje treba aktivno delovati. Bez dosledne primene kvota prilikom unutarpartijskih izbora izostaće i poštovanje kvota pri izboru organa vlasti.

Političke stranke i njihova rukovodstva načelno prihvataju *zahtev za većim učešćem žena u političkom životu* uz odstupanja u praktičnoj realizaciji. Nema eksplicitnog protivljenja zahtevima za većim učešćem žena, ali je evidentan izostanak aktivnosti usmerene na povećanje učešća žena u politici. Indikativni su podaci iz istraživanja koji pokazuju da je zastupljenost žena u lokalnim i regionalnim partijskim telima često manja nego na nivou centralnih partijskih tela²³³. Slična «obrnuta piramida» primetna je i u strukturi državnih organa. Primetno je, takođe da često nedostaju podaci o zastupljenosti žena na regionalnom i lokalnom nivou kako kada su u pitanju političke stranke, tako i kada je reč o organima vlasti. Ova pojava može imati više uzroka (podaci se ne prate zbog manjeg značaja koji, u uslovima visoke centralizacije, imaju regionalni i lokalni nivou kako organa političkih stranaka tako i organa vlasti; iako se najveći broj interesa i potreba zadovoljava na lokalnom nivou političke stranke ne motivišu dovoljno žene da se na lokalnom nivou uključe u njihovo rešavanje; nedostatak kadrovskih kapaciteta da se obezbedi zastupljenost žena u političkim strankama i organima vlasti ne samo na centralnom nivou već i na regionalnom i lokalnom i dr).

²²⁷ Npr. Liberalna partija u Makedoniji.

²²⁸ Hrišćansko-demokratska narodna stranka u Moldaviji.

²²⁹ Npr. u Srbiji - Socijalistička partija Srbije (20%); u Albaniji - Demokratska partija Albanije (25%) i Socijal-demokratska partija Albanije (14%); u Makedoniji - Demokratska partija Turaka (20%) i Demokratska partija Albanaca (20%).

²³⁰ Npr. Bugarska, Crna Gora.

²³¹ Npr. u Hrvatskoj (SDP); u Moldaviji (DPM i CDPP); u Makedoniji (SDSM, LDP, PDP, LP, VMRO DM-PNE, DPA, SPM, VMRO NP, DA, DOM); u Rumuniji (DP, NLP).

²³² Npr. u Bosni i Hercegovini (SDP BiH).

²³³ Npr. podaci za SDP Bosne i Hercegovine govore da je na nivou centralnih partijskih organa 29%, dok je njihova zastupljenost u lokalnim partijskim telima samo 4,7%; u PSD Albanije žene su u strukturi centralnih partijskih tela zastupljene sa 20%, a u lokalnim partijskim telima sa samo 5,5%; u rukovodstvu DPS-a žene su zastupljene sa 9%, a u lokalnim organima stranke sa oko 5 %.

Zastupljenost žena u organima političkih stranaka na regionalnom i lokalnom nivou kao i njihova zastupljenost u regionalnim i lokalnim organima vlasti je manja nego na centralnom nivou. Ovakav nalaz govori o potrebi usmeravanja aktivnosti ka povećanju zastupljenosti žena u regionalnim i lokalnim organima političkih stranaka i ohrabivanju žena da se aktivnije i neposrednije angažuju u lokalnoj sredini.

Usmeravanje težišta aktivnosti u ovom pravcu može doprineti ostvarivanju tri važna cilja: prvo, da se u celini uzev poveća broj žena koje aktivno participiraju u vođenju politike; drugo, da se kroz angažman na lokalnom nivou direktnije prepoznaju i artikuliraju interesi i potrebe ženskog biračkog tela; treće, da se obezbedi direktno učešće žena u odlučivanju na lokalnom nivou i tako interesi i potrebe ženskog biračkog tela brže i efikasnije realizuju.

Posebno značajni su nalazi istraživanja koji kao osnovni indikator pozicije žena u političkim strankama uzimaju *organizovanje žena unutar političke stranke*. U tom okviru kao posebno važni pokazatelji uzimaju se: postojanje (nepostojanje) posebnog oblika organizovanja žena u političkoj stranci; struktura članstva u ovim organizacijama; način izbora liderke koja vodi organizaciju žena; program i sadržaj rada; veza sa drugim organima stranke; budžet organizacije žena; saradnja sa NVO, sindikatima, vladinim telima za ravnopravnost polova i dr.

Istraživanje je pokazalo da u većini političkih stranaka postoji i deluje *organizacija žena*²³⁴ u kojoj je članstvo po pravilu dobrovoljno kao i da je veliki broj političkih stranaka otvoren i prema ženama koje nisu članice stranke, a koje mogu biti članice foruma žena.

Liderku organizacije žena u velikom broju političkih stranaka biraju same članice ove organizacije (ređe je to povereno organima stranke²³⁵) što govori o mogućnosti da žene utiču na izbor rukovodstva svoje organizacije. Većina stranaka nije dostavila podatke o tome ko bira rukovodstvo organizacije žena²³⁶. Ovaj nalaz može biti izraz nepoznavanja pravila o načinu izbora rukovodstva ali i nekih drugih okolnosti pa bi ga trebalo detaljnije istražiti, jer je u pitanju važan indikator pozicije žena u političkoj stranci, njihove samostalnosti i uticaja u izboru rukovodstva koje je na čelu organizacije žena.

Po pravilu organizacije žena koje deluju u okviru političke stranke imaju svoje predstavnice i u drugim organima političke stranke (u najvišim izvršnim organima ili u svim organima političke stranke).

Indikativan je nalaz da organizacije žena u političkim strankama nemaju budžet. U tom pogledu u istraživanju su zabeleženi samo retki izuzeci²³⁷.

Sadržaj rada organizacija žena koje deluju u političkim strankama još uvek nije jasno politički profilisan. Često je usmeren na humanitarni rad, brigu o porodici, deci, starima, žrtvama porodičnog nasilja i slično, ili je okrenut ka tradicionalno shvaćenju uloge žene u društvu (organizovanje izložbi ženskih rukotvorina povodom određenih svečanosti i slično) što govori da ove organizacije i same žene osećaju kao neko «izdvojeno telo» unutar stranke, u koje su često gurnute kao na sporedan kolosek, bez mogućnosti da utiču na kreiranje politike stranke i odlučivanje.

²³⁴ U izvesnom smislu izuzetak je Rumunija. Samo jedna politička stranka (PSD) navodi podatak da u okviru stranke deluje organizacija žena, ali nema niti jednog podatka o članstvu organizacije žena, načinu izbora liderke koja je na čelu organizacije, programu i sadržaju rada, poziciji u političkoj stranci i sl.

²³⁵ Npr. u Bosni i Hercegovini to je slučaj u NHI, SDP BIH i SNSD; u Moldaviji SDP; u Makedoniji LP. ²³⁶ Npr. na ovo pitanje izostao je odgovor HNS, HSLS, HSP (Hrvatska); PS i LSI (Albanija); SBiH, HDZ 1990, SDA (Bosna i Hercegovina); DSB, BSP, MRF (Bugarska); DPS CG (Crna Gora); ORA (Kosovo); PSD, MNA, CDPP, SLP (Moldavija); SDSM, DUI, LDP, PDP, VMRO DPMNE, DPA, VMRO/NP, DPT, SPM, NSDP, DA, DOM (Makedonija).

²³⁷ Npr. PSD (Albanija) i iznosi 10%; SDP (Moldavija).

Uvid u navedene konkretne aktivnosti pokazuje da su organizacije žena bile okrenute upravo na edukaciju žena za učešće u političkom životu²³⁸ ili preduzimanje konkretnih aktivnosti na izgradnji (i sprovođenju) zakonodavstva i posebnih politika.²³⁹

Zapažanja koja smo izneli govore da je aktivnosti na ovom području potrebno fokusirati na: sadržinsko profilisanje rada organizacija žena u stranci i učiniti pomak od humanitarnih aktivnosti ka političkom angažmanu; budžetsku podršku aktivnostima organizacija žena; uspostavljanje međusobne saradnje organizacija žena iz različitih političkih stranaka.

Rodna ravnopravnost kao relevantno političko i programsko pitanje za političku stranku još uvek nije prepoznata u većini stranaka. U programima je definisana po pravilu na generalnom nivou. Samo izuzetno u nekim političkim strankama su usvojeni posebni programski dokumenti posvećeni ovom pitanju²⁴⁰.

Rodnu ravnopravnost trebalo bi jasno profilisati kao programsko pitanje političke stranke kako u okviru generalnog programa, tako i koristeći mogućnost donošenja posebnih programskih dokumenata u ovoj oblasti (npr. posebne programske platforme posvećene rodnoj ravnopravnosti koji bi se mogli koristiti za izbornu kampanju kao podsticaj ženskom biračkom telu).

Podaci o saradnji političkih stranaka sa sestrinskim strankama u Evropi pokazuju da je ona na samom početku i da samo izuzetno mali broj političkih stranaka ostvaruje neku vrstu saradnje sa ovim strankama.

Potrebno je generalno osnažiti saradnju političkih stranaka u zemljama regiona sa sestrinskim strankama u Evropi. Pitanje rodne ravnopravnosti može biti jedan od prvih koraka u pravcu izgradnje takve saradnje.

Pored već iznetih zapažanja treba ukazati i na druge *rezultate i postignuća* u okviru projekta među kojima izdvajamo:

- Aktivno učešće u realizaciji projekta žena i muškaraca na liderskim pozicijama u političkim strankama.

- Osveščivanje potrebe za povezivanjem i umrežavanjem žena u političkim strankama na području regiona.

- Ukazivanje na potrebu permanentne komunikacije ženskih organizacija unutar stranaka sa rukovodstvom stranke, kako ženske organizacije ne bi bile gurnute u stranu i ostale po strani od glavnih tokova političkog odlučivanja u političkoj stranci.

- Zalaganje za očuvanje i dalji razvoj, inače veoma uspešno započelih i razvijanih procesa međusobne saradnje i uzajamne podrške političarki, sindikalki, žena iz nevladinih organizacija, ekspertkinja i medija na promovisanju politike rodne ravnopravnosti kao i na konkretnim aktivnostima na tom polju u okviru političkih stranaka i organa vlasti.

- Korišćenje metodoloških iskustava stečenih u radu na drugim programima a koja su, uz nužna prilagođavanja, uspešno korišćena i u ovom projektu.

- Kombinovanje metodoloških pristupa u toku realizacije programa: prikupljanje podataka, uključivanje lokalnih partnera u rad na realizaciji projekta, konferencije na kojima su predstavnici i predstavnice ideološki različitih političkih stranaka sumirali rezultate i složili se oko nekoliko osnovnih područja na kojima je moguće ostvariti zajedničke aktivnosti.

- Povezivanje i uspostavljanje neposredne saradnje žena i muškaraca iz različitih političkih stranaka iz regiona, na pitanjima rodne ravnopravnosti u političkom životu.

²³⁸ Npr. u Albaniji trening za liderke (PD) seminari posvećeni povećavanju učešća žena u politici (PSD).

²³⁹ Npr. u Hrvatskoj HSLS i HSP; u Bosni i Hercegovini – implementacija zakona o ravnopravnosti polova (SNSD); u Moldaviji vođenje lokalne kampanje (PSD) i podizanje unutarpartijskih kapaciteta (SDP) i slično.

²⁴⁰ Npr. u Albaniji PSD; u Bosni i Hercegovini NHI, SDP BIH; u Crnoj Gori SDP; na Kosovu (PDK); u Moldaviji (CPM i SDP); u Makedoniji LP.

- Sazrevanje svesti o tome da bez aktivnog učešća žena u političkom životu nisu mogući pomaci u pravcu demokratskog društva, da bez adekvatnog korišćenja ženskog potencijala i kapaciteta u politici nije moguće razvijanje partnerskih odnosa i zajedničke odgovornosti za tok, pravac i dinamiku društvenih promena, kao i da bez reprezentovanja žena na mestima političkog odlučivanja njihovi problemi neće biti rešeni na adekvatan način.

- Usvajanje zaključaka i predloga za konkretne akcije koje su učesnici na konferencijama prihvatili jednoglasno iskazujući svoju spremnost da rade na njihovoj implementaciji uz međusobnu saradnju i informisanje o toku aktivnosti.

- Veoma važna i nezamenljiva uloga koju su regionalne kancelarije GTF odigrale u realizaciji ovog programa nastavljajući uspešno svoju misiju na promovisanju rodne ravnopravnosti u zemljama regiona, a na šta su posebno ukazivali učesnici završnih konferencija. Dugogodišnji sistematski rad je dao vidljive rezultate na osnaživanju žena u regionu kako za prepoznavanje kapaciteta i mogućnosti koje nosi ženski potencijal za ukupan društveni razvoj, tako i njihovo aktivno delovanje u pravcu demokratizacije društva i razvoja. Recimo i to da su postignuća zabeležena u zemljama regiona (uspostavljanje institucionalnih mehanizama za ravnopravnost polova u parlamentu, vladi, na lokalnom nivou; kvote na kandidatskim listama; organizacije žena u političkim strankama i drugo) prevashodno rezultat aktivnosti samih žena u tim zemljama.

Stoga, na potrebu očuvanja postignutog u okviru GTF i nužnost daljeg razvijanja saradnje, unapređivanja komunikacije i podizanja kvaliteta aktivnosti na viši nivo, nepodeljeno ukazuju učesnici svih regionalnih konferencija.

Preporuke i ocene

Aktivnost na eksplicitnom utvrđivanju kvota u dokumentima političkih stranaka, kao i ustanovljavanje jasnih procedura i mehanizama za njihovu implementaciju i poštovanje je, prema zalaganjima učesnika i učesnica na konferencijama, važno polje na kome i nadalje treba aktivno delovati. Bez dosledne primene kvota prilikom unutarpartijskih izbora, izostaće i poštovanje i unapređivanje kvota pri izboru organa vlasti.

Nalaz iz istraživanja, kao i izričito zalaganje izneto na završnim konferencijama, govori u prilog pokretanju aktivnosti koje bi bile usmerene ka ženskom biračkom telu i to najmanje na tri plana: prvo, podići u strankama svest o važnosti ženskog biračkog tela i započeti aktivnosti (programske, edukativne i sl) koje će pratiti potrebe i interese ženskog biračkog tela; drugo, animiranje ženskog biračkog tela za izlazak na izbore i aktivno sudelovanje u izbornim procesima; treće, formulisati strategije – posebno izborne strategije koje su usmerene ka ženskom biračkom telu i pridobijanju poverenja ovog dela biračke populacije.

Zastupljenost žena u organima političkih stranaka na regionalnom i lokalnom nivou kao i njihova zastupljenost u regionalnim i lokalnim organima vlasti je manja nego na centralnom nivou. Ovakav nalaz govori o potrebi usmeravanja aktivnosti ka povećanju zastupljenosti žena u regionalnim i lokalnim organima političkih stranaka i ohrabivanju žena da se aktivnije i neposrednije angažuju u lokalnoj sredini.

Rukovodeće pozicije u političkim strankama još uvek su nedostižne za žene. I kada se nađu na ovim pozicijama to je rezultat posebnih mera za unapređenje rodne ravnopravnosti u političkim strankama (npr. potpredsedničko mesto rezervisano za ženu).

Usmeravanje težišta aktivnosti u ovom pravcu može doprineti ostvarivanju tri važna cilja: prvo, da se u celini uzev poveća broj žena koje aktivno participiraju u vođenju politike; drugo, da se kroz angažman na lokalnom nivou lakše prepoznaju i artikulišu

interesi i potrebe ženskog biračkog tela; treće, da se obezbedi direktno učešće žena u odlučivanju na lokalnom nivou i tako interesi i potrebe ženskog biračkog tela brže i efikasnije realizuju.

Rodnu ravnopravnost trebalo bi jasno profilisati kao programsko pitanje političke stranke, kako u okviru generalnog programa, tako i koristeći mogućnost donošenja posebnih programskih dokumenata u ovoj oblasti (npr. posebne programske platforme posvećene rodnoj ravnopravnosti koje bi se mogle koristiti za izbornu kampanju kao podsticaj ženskom biračkom telu).

Potrebno je generalno osnažiti saradnju ženskih ogranaka političkih stranaka u zemljama regiona sa ženskim organizacijama u sestrinskim strankama u Evropi. To se posebno odnosi na jačanje saradnje sa parlamentarnim grupama političkih partija u Evropskom parlamentu, kao i sa njihovim ženskim mrežama. Pitanje rodne ravnopravnosti može biti jedan od prvih koraka u pravcu izgradnje takve saradnje.

Zapaženo je da je na pitanjima rodne ravnopravnosti moguće uspostaviti saradnju i komunikaciju između političkih stranaka različitih ideoloških orijentacija, čak i tada kada su stranke oštro suprotstavljene na drugim pitanjima. To govori da problematika ravnopravnosti polova može biti medijator i most saradnje među strankama.

Finansijska podrška organizacijama žena u političkim strankama bila bi važan instrument koji bi podstakao i olakšao ostvarivanje aktivnosti ovih organizacija. Stoga se smatra da bi u budžetima političkih stranaka, sa jedne, kao i iz donatorskih izvora sa druge strane, bila osigurana neophodna materijalna sredstva za aktivnosti organizacija žena u političkim strankama.

ŽENE U POLITIČKIM STRANKAMA²⁴¹

Organizacije žena u političkim strankama

U tekstu se analiziraju stranke koje su od 2000. do 2005. godine bile u vlasti na saveznom, republičkom, pokrajinskom ili lokalnom nivou.²⁴² Od preko tri stotine stranaka u Srbiji, obuhvaćene su 24 stranke. Organizacije žena su formirane u Demokratskoj stranci, Demokratskoj Vojvodini, G 17 plus, Građanskom savezu Srbije, Liberalima Srbije, Ligi socijaldemokrata Vojvodine, Novoj Srbiji i Socijaldemokratskoj stranci. Tri partije imaju kao poseban dokument Deklaraciju foruma žena (Demokratska stranka, Liga socijaldemokrata Vojvodine i Socijaldemokratska stranka).

1. Demokratska stranka (DS)

Prema Statutu Demokratske stranke Forum žena (FŽ) je u sastavu Skupštine. Predsednica, potpredsednice i članice FŽ iz regiona između ostalih čine Skupštinu, kao i delegatkinje FŽ u broju koji pre Skupštine utvrdi Glavni odbor. Glavni odbor čine i deset predstavnica FŽ. U Predsedništvu Demokratske stranke učestvuje predsednica FŽ, a u opštinskom odboru učestvuje predsednica opštinske organizacije FŽ.

Statut Demokratske stranke definiše Forum žena kao dobrovoljnu organizaciju koju čine žene članice Demokratske stranke. Forum žena bira predsednicu Forumu i odbor Forumu, koji čini najmanje 10 članica. Forum žena bavi se položajem i pravima žena u društvu i ostvarivanjem prava žena saglasno evropskim standardima i konvencijama. Organizacija i delovanje Forumu žena uređuje se pravilnikom koji donosi Glavni odbor.²⁴³

Sastavni deo Programa Demokratske stranke je: Deklaracija Forumu žena, koja pored uvodnog dela u kome se ukazuje na osnovne indikatore položaja žena i njihovu ulogu u procesu demokratskih promena, sadrži i poseban deo posvećen ciljevima i oblicima delovanja Forumu žena.

U Deklaraciji se posebno ističe da su žene u Srbiji podnele najveći teret okolnosti izazvanih ratnom politikom, politikom mržnje i netolerancije, opštim ekonomskim propadanjem i urušavanjem svih moralnih vrednosti; da su žene Demokratske stranke aktivno učestvovali

²⁴¹ Koautorica sa mr Jelicom Rajačić Čapaković. Izvod iz teksta publikovanog u Zborniku *Političke stranke u Srbiji*, Fridrih Ebert Stiftung, Beograd 2005, str. 75 – 93.

²⁴² Analizirani su statuti, programi i dokumenti organizacija žena u dvadeset i četiri stranke koje su u periodu od 2000. do 2005. godine bile u vlasti na saveznom, republičkom, pokrajinskom ili lokalnom nivou i u svojim dokumentima sadrže aspekt ravnopravnosti polova. To su: Demohrišćanska stranka Srbije, Demokratska socijalistička stranka, Demokratska stranka, Demokratska stranka Srbije, Demokratska Vojvodina, Demokratski savez Hrvata u Vojvodini, Ekološka stranka Srbije Hrast, G17 plus, Građanski savez Srbije, Liberali Srbije, Liberalno-demokratska stranka, Liga socijaldemokrata Vojvodine, Narodna demokratska stranka, Nova Srbija, Pokret snaga Srbije, Savez vojvođanskih Mađara, Socijaldemokratska partija, Socijalistička partija Srbije, Srpska radikalna stranka, Srpska svetosavska stranka, Srpski pokret obnove, Stranka demokratske akcije Sandžaka, Stranka srpskog jedinstva i stranka Zeleni.

²⁴³ Član 50 Statuta Demokratske stranke.

u borbi za promene i bile jedan od odlučujućih faktora pobede demokratskih snaga kao i da članice Demokratske stranke ostaju dosledne stranačkim principima i ciljevima u borbi za civilizovano, otvoreno i demokratsko društvo u kome će svim građanima, uključujući i žene, biti obezbeđeno dostojanstveno i ravnopravno učešće u svim oblastima života i rada.

Opšti okvir delovanja Forumu žena, kao organizovanog oblika delovanja Demokratske stranke je da kroz svoje aktivnosti afirmiše pitanja vezana za društveni status žena i time pomogne i proces reformi, u pravcu stvaranja stabilnog demokratskog društva.

U skladu sa ovakvim osnovnim okvirom delovanja postavljani su i ciljevi i zadaci Forumu žena Demokratske stranke koji se ogledaju u:

- Pokretanju inicijativa koje će afirmisati prava i interese žena u društvu. Uprkos sveobuhvatnom sagledavanju života i problema koje treba rešavati, a koji su identifikovani programom Stranke, jedan od zadataka Forumu žena je pokretanje novih inicijativa, predloga i akcija sa ciljem poboljšanja položaja žena, a samim tim i afirmacije Stranke.

- Ostvarivanju međunarodnih standarda ljudskih prava, posebno prava žena. Da bi žene u Srbiji ostvarile prava i slobode regulisane međunarodnim pravom Forum žena aktivno radi na upoznavanju svojih članova sa pravima i slobodama i međunarodnim standardima u ovoj oblasti kao i na ustanovljavanju mehanizama koji će omogućiti što bržu implementaciju tih prava i sloboda.

- Političkoj edukaciji žena. Da bi se ostvarili projektovani zadaci i ciljevi Forumu žena, preduslov je detaljna i kompleksna politička edukacija njenih članica.

- Ravnopravnoj zastupljenosti žena na mestima odlučivanja, kako u stranačkim tako i u državnim organima, i to na svim nivoima. Žene u Srbiji čine 52% biračkog tela. Da bi se obezbedila njihova ravnopravna zastupljenost na mestima odlučivanja, Forum žena definiše mehanizme koji će to omogućiti. Pre svega, to se odnosi na izmene izbornih zakona koji moraju predviđati kvote procenata u kojima žene moraju biti zastupljene na izbornim listama. Primena kvota se odnosi i na organe Stranke, pa se u tom smislu moraju izmeniti i akti koji regulišu rad Demokratske stranke.

- Uklanjanju diskriminacije i zalaganju za ostvarivanje pravne i ekonomske zaštite žena u tranziciji. U zemljama tranzicije, žene su izložene raznim oblicima diskriminacije, počev od otežane prohodnosti za učešće u odlučivanju, diskriminacije pri zapošljavanju, nižih zarada na istim radnim mestima i sa istom kvalifikacijom i niza drugih oblika diskriminacije. Razlog tome je, kako svest društva o položaju žena, tako i specifične potrebe koje žene imaju. Forum žena se, pre svega, angažuje na poštovanju zakona i nediskriminatorne regulative, predlaže izmene zakona koji su prepreka političkoj, pravnoj, ekonomskoj i svakoj drugoj ravnopravnosti žena. Forum žena će kroz različite oblike aktivnosti i kampanje nastojati da se u javnom mnenju, kada se radi o ulozi prava žena, potisnu netolerancija i predrasude.

- Zalaganju za prevenciju i sankcionisanje raznih oblika nasilja nad decom i ženama. Nasilje nad decom i ženama, iako obavijeno velom tajne zbog mnogih predrasuda, postoji, i naša je realnost. Forum žena će predlagati izmene u postojećem zakonodavstvu, s ciljem prevencije nasilja u porodici i njegovog oštrog sankcionisanja, i inicirati i podržati i sve druge oblike institucionalne i vaninstitucionalne zaštite žena i dece.

- Saradnji sa političkim, humanitarnim, nevladinim i drugim srodnim nacionalnim i međunarodnim organizacijama.

Demokratska stranka stoji na stanovištu da je ravnopravnost polova, kao temeljnu demokratsku vrednost, neophodno uvesti u sve sfere društvenog života i otklanjati sve osnovne diskriminacije žena.

Ženska mreža G17 PLUS

Ženska mreža je dobrovoljna organizacija, koju čine članice G17 PLUS²⁴⁴. Ženska mreža G17 PLUS se bavi položajem i pravima žena u društvu, ostvarivanjem prava žena u skladu sa evropskim standardima i međunarodnim konvencijama i zalaže se za aktivno učešće žena na svim nivoima i u svim aktivnostima stranke.

Organizacija i delovanje Ženske mreže uređuje se pravilnikom koji donosi Izvršni odbor stranke na predlog Ženske mreže.

Građanski savez Srbije (GSS)

U Statutu GSS u delu koji govori o izboru za organe stranke pri predlaganju i u postupku kandidovanja za organe i tela GSS poštuje se princip obavezne zastupljenosti manje reprezentativnog pola od najmanje 30%.

U okviru GSS obrazuje se Forum za rodnu ravnopravnost²⁴⁵ koji Statut definiše kao dobrovoljnu organizaciju u okviru GSS koja se bavi rodnom ravnopravnošću, položajem i pravima žena u društvu i ostvarivanjem prava žena u skladu sa evropskim standardima i međunarodnim konvencijama.

Liberali Srbije (LS)

U Statutu u delu koji se odnosi na organe stranke predviđeno je da u Glavni odbor i u Predsedništvo uđe predsednica Afirmativnog kluba žena.

Pored toga, Statut²⁴⁶ ove stranke nalaže da na listama kandidata iz svakog okruga koji daje dva delegata, iz redova članova LS, mora biti jedan predstavnik suprotnog pola, a iz ostalih okruga, Vojvodine, Kosova i Metohije, Grada Beograda i Timočke Krajine, mora biti najmanje jedna trećina kandidata predstavnika manje zastupljenog pola na listi.

Liga socijaldemokrata Vojvodine (LSV)

Prema Statutu LSV delegati kongresa su i predstavnice Foruma žena, članica Glavnog odbora je predstavnica Foruma žena. Forum žena je savet sa posebnim statusom.

U LSV deluje Forum žena Lige socijaldemokrata Vojvodine (skraćeni naziv FŽ LSV), koju Statut definiše kao organizaciju žena LSV. Članstvo u Forumu žena je dobrovoljno, a svaka članica LSV, koja izrazi želju da pristupi Forumu žena može postati njegova članica.

Rad, kao i način organizovanja i delokrug rada FŽ LSV, kao saveta sa posebnim statusom, uređuje se pravilnikom o radu koji donosi Glavni odbor LSV.

Liga Socijaldemokrata Vojvodine usvojila je i Deklaraciju Foruma žena LSV u kojoj su izloženi osnovni stavovi ove stranke i pogledi na ravnopravnost polova u različitim oblastima i ciljevi za koje se ova stranka zalaže u domenu ravnopravnosti polova, u oblastima političkog odlučivanja, obrazovanja, zdravlja i zaštite reproduktivnih prava i posebno u oblasti prevencije i otklanjanja nasilja u porodici i nasilja kome su posebno izložene žene.

²⁴⁴ Videti Poglavlje VII, član 46 Statuta G17 PLUS.

²⁴⁵ Član 43 Statuta GSS.

²⁴⁶ Član 50 Statuta Liberala Srbije.

Političko odlučivanje (Žene na položajima moći i odlučivanja). Jednako učešće žena u donošenju odluka nije tek zahtev za običnom društvenom pravdom ili demokratijom. Ono je neophodno za postizanje transparentne i odgovorne vlade, i ravnoteže koja preciznije odražava strukturu društva. Polazeći od ovog načelnog stava u Deklaraciji se ističu sledeći zahtevi: da organi i tela Lige socijaldemokrata Vojvodine budu sastavljeni od žena i muškaraca na ravnopravnoj osnovi, te da ovaj princip bude prihvaćen u čitavom društvu; osposobljavanje žena za učešće u vođstvu i na položajima gde se donose odluke pozitivnom akcijom usmerenom na stvaranje kritične mase žena lidera i upravljača; promovisanje javnih rasprava o novim ulogama muškaraca i žena u društvu; osiguravanje za sve, a posebno mlade žene, jednake dostupnosti školovanja za vodeće pozicije.

Obrazovanje i rad. Polazeći od stava da je školovanje ljudsko pravo i neophodno sredstvo za postizanje jednakosti, razvitka i mira uz konstataciju da je ostvaren napredak u pohađanju nastave za devojčice u osnovnim i srednjim školama, one se još uvek suočavaju sa diskriminacijom zbog tradicije, rane udaje i trudnoće, neprikladnog seksističkog učenja i neadekvatnih školskih materijala koji promovišu stereotipne slike žena i muškaraca. Diskriminacija u školovanju i stručnom usavršavanju, zapošljavanju, kao i nefleksibilni radni uslovi, nedostupnost resursima i neravnomerna raspodela porodičnih obaveza ograničavaju mogućnosti zapošljavanja, ekonomskog i stručnog napredovanja žena. U ovoj oblasti kao prioriteta delovanja ističu se: sistematska akcija u pravcu izgradnje novog vaspitno-obrazovnog sistema koji se neće bazirati na stereotipima vezanim za polove; uvođenje mera podsticanja zapošljavanja žena na radnim mestima u skladu s njihovim obrazovanjem; eliminacija polne diskriminacije pri zapošljavanju; promocija usklađivanja radnih i porodičnih obaveza žena i muškaraca; potreba uočavanja specifičnih problema seoskih žena i žena domaćica, njihovog doprinosa porodičnoj zaradi i s tim u skladu vrednovanje njihovog neplaćenog rada; usvajanje radnog zakonodavstva koje štiti žene od seksualnog ucenjivanja, uznemiravanja i napastvovanja na poslu.

Zdravlje i reproduktivna prava. Zdravlje žena uključuje njihovo emocionalno, socijalno i fizičko stanje, a uslovljeno je socijalnim, političkim, ekonomskim i biološkim činjenicama. Najviši dostupni standard fizičkog i mentalnog zdravlja od vitalne je važnosti za dobrobit žene, jer je zdravlje preduslov za njihovo učestvovanje u svim područjima javnog i privatnog života. Pravo na zdravlje mora biti osigurano tokom celog života. Reproaktivna prava zasnivaju se na priznavanju osnovnog prava svih pojedinaca da slobodno i odgovorno odlučuju o tome da li će, s kim, kada i koliko dece imati, kao i prava na najviši standard polnog i reproduktivnog zdravlja. U deklaraciji se naglašava da žene imaju pravo na informisanost, slobodno, odgovorno i samostalno odlučivanje o stvarima koje se odnose na njihovu polnost, uključujući polno i reproduktivno zdravlje bez prisile, diskriminacije i nasilja. Kako bi se postigli ciljevi u ovoj oblasti, u Deklaraciji se navode kao prioriteta delovanja: poboljšanje kvaliteta službi za zaštitu zdravlja; dosledna primena zakona o zdravstvenoj zaštiti i njihovo poboljšanje radi postizanja višeg nivoa zdravstvene sigurnosti; donacija države koja će omogućiti svakoj ženi, bez obzira na imovinsko stanje, uslove za bezbedan, medicinski siguran i human porođaj; medicinski siguran i besplatan pobačaj; jačanje preventivnih programa za unapređenje zdravlja žena; javna kampanja o važnosti upotrebe kontracepcije i zaštiti od polno prenosivih bolesti.

Nasilje nad ženama predstavlja svaki akt polno usmerenog nasilja koje rezultira ili je velika verovatnoća da će rezultirati, fizičkim, seksualnim ili psihološkim posledicama za ženu, bez obzira događa li se u porodici, široj društvenoj zajednici ili je odobreno od države. Žene su često suočene sa silovanjem, polnim iskorištavanjem, polnim maltretiranjem i pretnjama na radnom mestu. Naročito su podložne sistematskom nasilju u toku rata. Svaki takav čin nasilja, navodi se

u Deklaraciji, krši i umanjuje ili poništava ženama mogućnost uživanja ljudskih prava i temeljnih sloboda. Kao prioriteta delovanja u ovoj oblasti navode se: donošenje zakona o porodičnom nasilju kojim će se obezbediti krivično-pravna zaštita žena izloženih porodičnom nasilju; strožije kažnjavanje nasilja nad ženama; zaštita žena žrtava nasilja otvaranjem skloništa i savetovališta za pružanje pravne i drugih vrsta pomoći, finansiranih od strane države; edukacija zaposlenih u državnim institucijama (centrima za socijalni rad, policiji, sudstvu, školstvu i zdravstvu) o problemima nasilja nad ženama; pružanje pomoći žrtvama koje trpe nasilje u obliku prostitucije i trgovine belim robljem.

Nova Srbija (NS)

U Statutu Nove Srbije definisana je zastupljenost članova ženskog pola u organima i telima na svim nivoima, na svim izbornim listama i organima vlasti od najmanje 30%.²⁴⁷

U Novoj Srbiji, kao poseban organizacioni oblik delovanja stranke obrazuje se Savet žena. U sastav Skupštine ulaze predsednica i potpredsednice Saveta žena, a u sastav Glavnog odbora i Predsedništva stranke ulazi predsednica Saveta žena.

Sve članice Nove Srbije su organizovane u Savet žena Nove Srbije kao formalne ženske organizacije u okviru stranke. Savet žena ima: Skupštinu, predsednicu, dve potpredsednice, predstavnice okružnih, gradskih i opštinskih odbora Saveta žena²⁴⁸.

Ciljevi, zadaci i način rada Saveta žena reguliše se Pravilnikom o njihovom radu.

Najviši organ Saveta žena je Skupština²⁴⁹ koja redovno zaseda jednom godišnje, a saziva je predsednica Saveta žena. U sastav Skupštine ulaze sve predsednice opštinskih organizacija Saveta žena, predsednice okružnih organizacija Saveta žena i delegati birani po principu na svakih deset žena u opštinskoj organizaciji jedan delegat, članice Izvršnog odbora stranke, članice predsedništva stranke, poslanice, funkcionerke na republičkom, okružnom i lokalnom nivou vlasti. Skupština Saveta žena punovažno odlučuje ako je prisutno 50+1% delegata, a za odluke se izjasni 50+1% prisutnih.

Statut definiše i osnovne nadležnosti i područje delovanja Skupštine Saveta žena. Skupština Saveta žena²⁵⁰: donosi Poslovnik o radu; usvaja godišnji izveštaj o radu; usvaja plan rada; bira i razrešava verifikacionu i kandidacionu komisiju za izbornu skupštinu; bira i razrešava predsednicu i dve potpredsednice Saveta žena; formira druga tela i organe neophodne za svoj rad; verifikuje članstvo u Glavnom odboru na predlog okružnih (gradskih) odbora; daje mišljenje o imenovanju žena na republičke funkcije i kandidovanje za poslaničke mandate, kao i o kandidatkinjama za političke funkcije na svim nivoima; planira i sprovodi političke akcije na terenu; formira radna tela u kojima se afirmiše politički rad žena; obezbeđuje dovoljnu zastupljenost žena na mestima odlučivanja; radi i druge poverene poslove od viših organa stranke.

Socijaldemokratska partija (SDP)

U Statutu ove stranke, u delu koji reguliše izbore, definisano je da se kandiduje 10% više kandidata manje zastupljenog pola u odnosu na procenat učešća u članstvu organizacije. Liste kandidata za republičke, pokrajinske i gradske organe formiraju se tako da učešće žena na tim listama mora biti najmanje 30% od ukupnog broja kandidata. U delu

²⁴⁷ Član 12 Statuta Nove Srbije.

²⁴⁸ Član 43 Statuta Nove Srbije.

²⁴⁹ Član 44 Statuta Nove Srbije.

²⁵⁰ Član 45 Statuta Nove Srbije.

koji reguliše organizovanje SDP-a, predviđeno je da se 10 članica Foruma žena delegiraju u Glavni odbor. Najmanje jedan od potpredsednika SDP-a mora biti manje zastupljenog pola. Predsednica Foruma žena ulazi u sastav Predsedništva SDP-a.

Forum žena SDP-a je autonomni oblik organizovanja SDP-a koji okuplja žene – članice SDP-a u cilju afirmacije žena i ostvarivanja i unapređenja njihovih prava i sloboda, a na principima rodne ravnopravnosti.²⁵¹

Svoju unutrašnju organizaciju, ciljeve delovanja i zadatke, Forum žena uređuje Statutom koji stupa na snagu pošto ga potvrdi Statutarna komisija i mora biti u skladu sa Statutom stranke. Pristupanje Forumu žena smatra se pristupanjem SDP-u, osim ukoliko članica izričito naglasi da pristupa samo Forumu žena. SDP je obavezna da u okviru svojih mogućnosti materijalno pomaže rad Foruma žena. Organi SDP-a su dužni da razmotre zahteve i predloge Foruma žena.

U Deklaraciji Foruma žena SDP-a navode se osnovni ciljevi i područja delovanja:

Forum žena Socijaldemokratske partije, dosledno svojim principima i ciljevima u borbi za civilizovano, otvoreno i demokratsko društvo, zalaže se za poštovanje rodne ravnopravnosti u svim segmentima društva, a naročito u institucijama sistema. Stoga, pozdravlja formiranje Odbora za rodnu ravnopravnost u Narodnoj skupštini i Saveta za ravnopravnost polova Vlade Republike Srbije kao i formiranje takvih tela u lokalnoj samoupravi. Podržavaju sve mere koje će doprineti većem učešću žena u javnom i političkom životu, a naročito uvodjenje kvota na izbornim listama.

Forum žena zahteva donošenje Zakona protiv diskriminacije, efikasniji rad na zakonima koji sankcionišu nasilje i donošenje zakona koji obezbeđuju uslove za poboljšanje ekonomskog položaja žena, njihove konkurentnosti na tržištu rada, njihove zdravstvene zaštite i socijalne sigurnosti.

U pogledu učešća žena u političkom životu naglašavaju partnerski odnos sa partijskim drugovima. Ističu neophodnost poštovanja kvota na kandidacionim listama i u izabranim partijskim organima i u tom cilju rade na obuci članica za aktivni politički rad u duhu socijaldemokratskih ideja i vrednosti, solidarnosti i tolerancije. Zalažu se za promenu političke kulture, u kojoj će vidljivi biti: lični primer, poštovanje demokratske procedure, javnost rada, kvalitetni i odgovorni pojedinci na odgovornim funkcijama. Očekuju da se Forum žena pridruži svetskoj porodici socijaldemokratkinja okupljenih u Ženskoj Socijalističkoj internacionali.

Izražavaju zabrinutost zbog retrogradnih tendencija u društvu. Bore se za suzbijanje nacionalizma i klerikalizma, za reformu obrazovanja, za saradnju sa nevladinim organizacijama i promociju vrednosti civilnog društva, za promenu patrijarhalnog mentaliteta i rodnih stereotipa. Zalažu se za aktivan proces uključivanja u evropske integracije.

²⁵¹ Član 54 Statuta SDP.

Umesto zaključka

U javnosti i u političkom životu mnogo se govori o ravnopravnosti polova i učešću žena u javnom i političkom životu kao i o tome da u strankama demokratske orijentacije postoje organizacije žena. U ovom osvrtu na političke stranke i organizacije žena može se uočiti da samo osam stranaka ima ove forme organizovanja²⁵². U sedam od osam stranaka koje imaju organizaciju žena, predviđena je kvota od 30% za manje zastupljen pol u organima stranaka²⁵³. Samo je u Statutu Demokratske stranke predviđeno brojučano učešće članica Foruma žena iz regiona, delegatkinja koje učestvuju na Skupštini, a koje utvrdi Glavni odbor. U radu Glavnog odbora učestvuje i deset predstavnica Foruma žena. U svim analiziranim strankama predstavnice organizacija žena su članice najviših organa stranaka i aktivno učestvuju u njihovom radu. Organizacije žena imaju svoja akta i dokumente, statute, poslovničke o radu i slično. Stranke koje imaju deklaracije foruma žena (samo tri) su u ovim dokumentima bliže odredile ciljeve i zadatke Foruma žena. Obrađena su prava i interesi žena, posebna pažnja je posvećena politici jednakih mogućnosti u oblastima javnog i političkog života, obrazovanja i rada, zdravlja i reproduktivnih prava, nasilju nad ženama, protiv diskriminacije, za ekonomsko jačanje žena, edukaciju i drugo.

Literatura:

1. *Gde su žene*, Glas razlike, Beograd, 2001.
2. *Informacija o položaju žena u Vojvodini 2002/2003*, Pokrajinski sekretarijat za rad, zapošljavanje i ravnopravnost polova, Novi Sad, 2004.
3. *Informacija o zastupljenosti žena i muškaraca u predstavničkim telima i organima javne uprave u APV, nakon lokalnih i pokrajinskih izbora 2004. godine*, Pokrajinski sekretarijat za rad zapošljavanje i ravnopravnost polova, Novi Sad, 2005.
4. *Korak bliže ili dalje od Evrope?*, Grupa za promociju ženskih političkih prava, Beograd, 2004.
5. Programi političkih partija
6. *Žene to mogu*, Zbirka, Beograd, 2005.
7. *Žene i muškarci u Srbiji*, Republički zavod za statistiku Srbije, Beograd, 2005.
8. *Rodna ravnopravnost*, OSCE, Misija u Srbiji i Crnoj Gori, Beograd, 2004.

²⁵² Demokratska stranka, Demokratska Vojvodina, G17 PLUS, Građanski savez Srbije, Liberali Srbije, Liga socijaldemokrata Vojvodine, Nova Srbija i Socijaldemokratska partija.

²⁵³ Demokratska Vojvodina, G17 PLUS, Građanski savez Srbije, Liberali Srbije, Liga socijaldemokrata Vojvodine, Nova Srbija i Socijaldemokratska partija.

III deo JAVNI NASTUPI, AKCIJE

RAVNOPRAVNOST POLOVA KAO EVROPSKA VREDNOST²⁵⁴

U procesu društvenih promena žene i muškarci su ravnopravni partneri. Teret tranzicije, međutim, ne pogađa ih jednako. Opšta je karakteristika procesa tranzicije, vidljiva u komparativnom iskustvu i kod nas, da promene koje nosi tranzicija posebno pogađaju žene.

Ravnopravnost polova je evropska vrednost. Mere afirmativne akcije takođe. Posebne strategije koje uključuju žene u razvojne programe u evropskom okruženju su utvrđene. Žene, dakle, žele i imaju pravo da ravnopravno sa muškarcima budu uključene u ove procese, da o njima odlučuju i ponesu svoj deo odgovornosti za društveni razvitak.

Kako učešće žena u procesu društvenih promena nije uključeno kao jedna od uvodnih tema panela «Društvo u promenama – usvajanje evropskih vrednosti» želim da u tom kontekstu iznesem nekoliko zapažanja i odgovorim na tri pitanja. Šta smo postigle? U čemu nismo uspele? Šta nam predstoji?

1. Pet godina kasnije – šta smo postigle?

- Palička inicijativa (februar 2000) – definisanje strategije
- Povezivanje i koordinacija (stranke, mediji, sindikati, NVO)
- Ženska politička mreža
- Kampanja za septembarske izbore
- Dogovor sa liderima DOS – kvote na listama
- Institucionalni mehanizmi (2001 – 2002) uspostavljeni na svim nivoima
- Na mestima odlučivanja – skupštine (odbori za ravnopravnost polova)
- Na mestima gde se odluke pripremaju i kasnije sprovode - izvršni organi (Savet Vlade, Sekretarijat u APV)
- U procesu realizacije prava - ombudsman (zamenik za ravnopravnost polova u AP Vojvodini)
- Zakonodavna aktivnost (kontinuirano)
- Sankcionisanje nasilja u porodici (krivično delo)
- Izorno zakonodavstvo (mere afirmativne akcije)
- Porodično zakonodavstvo (pravo na abortus, roditeljska prava)
- Radno zakonodavstvo (mere afirmativne akcije)
- Odluka o ravnopravnosti polova AP Vojvodina
- Deklaracija o ravnopravnosti polova AP Vojvodina
- Zakon o ravnopravnosti polova u proceduri

²⁵⁴ Saopštenje na Konferenciji «Društvo u promenama – usvajanje evropskih vrednosti», BFPE, Beograd, 2005.

- Odluka o pokrajinskom ombudsmanu / zamenica za ravnopravnost polova
- Strategije i implementacija zakonskih rešenja
- Prvi izveštaj po CEDAW (Vlada nije imala predstavnike)
- Kontinuirano praćenje novih rešenja o ženskim pravima
- Istraživanja položaja žena u procesu tranzicije
- Strategija za smanjenje siromaštva (kontinuirano praćenje implementacije)
- Konkretna mere – pomoć u borbi za ostvarivanje prava (npr. pomoć žrtvama nasilja u porodi, SOS telefoni, sigurna ženska kuća)
- Obrazovanje
- Obrazovni sistem (studije roda na univerzitetima i posle diplomске interdisciplinarne studije na Univerzitetu u Novom Sadu)
- Alternativni oblici edukacije
- Političarke (žene u političkim strankama, parlamentarke, odbornice, gradonačelnice), žene u sindikatima i žene u medijima
- Ravnopravnost polova kao tema u programima edukacije mladih
- Program «Žene to mogu»
- Posebni programi edukacije Romkinja
- Posebni programi rada sa ženama na selu
- Ekonomija i rad
- Edukacija za žensko preduzetništvo (zapošljavanje i samozapošljavanje)
- Organizovanje žena preduzetnica
- Politički život
- Aktivni žene u političkim strankama
- Žene u sindikatima
- Priprema kandidatkinja za izbore i podrška kandidatkinjama u kampanji
- Vidljivost žena na javnoj sceni
- Medijska promocija
- Nagrade i priznanja za stvaralaštvo

2. U čemu nismo uspele?

- Zakoni
- Zakon o ombudsmanu (amandmani nisu prihvaćeni)
- Nema specijalizovanih zamenika
- Zakon o Vladi (amandmani nisu prihvaćeni)
- Nema rezervisanog potpredsedničkog mesta
- Nema kvota u ministarstvima
- Zakon o oglašavanju i reklamiranju
- Javna medijska kritika nije imala rezultata
- Krivični zakon (amandmani nisu prihvaćeni)
- Strožije sankcije za nasilje u porodici
- Nepotpuna zakonska rešenja i odsustvo zakonskih rešenja
- Zakon o ravnopravnosti polova još nije donet (u parlamentarnoj proceduri)
- Izborna zakonodavstvo
- Nepotpuna zakonska rešenja o kvotama na kandidatskim listama – u skupštinama još uvek nema 30% žena

- Nedostatak mera afirmativne akcije u uninominalnim izborima (polovina poslanika Skupštine AP Vojvodine)
- Institucionalni mehanizmi za ravnopravnost polova na lokalnom nivou nisu ustanovljeni zakonom niti statutima lokalnih zajednica
- Nema institucionalnih mehanizama za ravnopravnost polova u organima mesnih zajednica (poseban problem za žene na selu)
- Institucionalni mehanizmi za ravnopravnost polova
- Kvote u izvršnim organima vlasti, upravi, javnim službama, finansijskim institucijama, upravnim odborima
- Mere afirmativne akcije za rukovodeća mesta u organima vlasti, upravi, javnim službama, finansijskim institucijama, upravnim odborima
- Kvote u organima mesnih zajednica
- Institucionalni okvir saradnje parlamentarki
- Ombudsman (zamenik/ca za ravnopravnost polova)
- Rodno osetljiva statistika
- Nacionalni plan akcije
- Sindikalna aktivnost
- Aktivnije učešće u tranzicionim procesima
- Aktivni žene u političkim strankama
- Nije dovoljno medijski vidljiva njihova aktivnost

3. Šta nam predstoji?

- Nove okolnosti koje određuju okvir delovanja
- Institucionalni okvir
 - Ratifikacija Evropske konvencije
 - Povelja o ljudskim i manjinskim pravima
 - Nadzor nad ostvarivanjem ljudskih prava (izveštavanje)
 - Pravo obraćanja međunarodnim institucijama za zaštitu ljudskih prava
- Središte aktivnosti je u institucijama
 - Više žena na mestima odlučivanja
- Izgradnja zakonske regulative osloncem na standarde
 - Težište na merama afirmativne akcije
- Novi Ustav Srbije
- Uvažavanje međunarodnih standarda
- Upućivanje na standarde pri tumačenju
- Primena standarda u sudskoj praksi
- Mere afirmativne akcije – opšti okvir
- Nediskriminatorna terminologija
- Obaveza države da vodi politiku jednakih mogućnosti
- Zaštita stečenih prava
- Mere afirmativne akcije u vezi sa pravom na ravnopravno učešće u vođenju javnih poslova
- Proces pridruživanja Evropskoj uniji
- Uključivanje žena u proces
- Definisanje strategije i prioriteta u procesu

Prilike i okolnosti u kojima se deluje su izmenjene. Aktivnosti koje su rezultirale iz dogovora postignutog pre pet godina (ali i neuspesi koji su zabeleženi) uveravaju nas da je neophodno: aktivno uključiti žene u ovaj proces; definisati strategije; odrediti prioritete; ustanoviti instrumente i mehanizme za realizaciju strategija i prioriteta.

ZAŠTO JE VAŽNO UČEŠĆE ŽENA U IZBORIMA²⁵⁵

Izbore u Srbiji pratim mnogo godina. Kao profesorka ustavnog prava činim to iz profesionalnog ugla. Kao aktivistkinja posebno pratim učešće žena na izborima. Izdvojila bih u ovom trenutku tri pitanja koja su, po mom mišljenju, ključna za ulogu žena u predstojećim izborima. Prvo je izborna kampanja, drugo izlazak žena na izbore, treće kvote od najmanje 30% žena u parlamentu.

Primetne su novine u izbornoj kampanji. Vidljivo je da se učesnici izborne utakmice obraćaju ženskom biračkom telu. Nastojeći da pridobiju glasove, pažnju usmeravaju na apstinente među kojima je najviše žena. Po prvi put se otvoreno govori o mogućnosti da žene zauzmu jednu od najmoćnijih pozicija, poziciju premijerke. Obe pojave vidim kao pozitivan korak. Želim tome da dodam i ulogu koju u pravcu ovih pozitivnih pomaka ima dnevni list «Blic».

Važno je izaći na izbore. Ovo su izbori «za» a ne «protiv». Na njima se odlučuje o evropskoj budućnosti Srbije. Pozvala bih sve žene da ne dopuste da njihovu budućnost i budućnost njihove dece odrede drugi.

Povećanje učešća žena među poslanicima vidim kao treće važno pitanje ovih izbora, jer omogućuje i doprinosi većem učešću žena u donošenju odluka važnih za prosperitet zajednice i svake građanke i građanina u njoj.

²⁵⁵ Kolumna «Iz ugla ženske vlade» je obraćanje ženama i poziv da izađu na parlamentarne izbore zakazane za januar 2007. Blic, novogodišnji broj (31. XII 2006. do 2. I 2007) str. 2.

ZAŠTO ŽENE NE IZLAZE NA IZBORE VEĆ ODLUČIVANJE PREPUŠTAJU DRUGIMA?²⁵⁶

One u prvi plan stavljaju druge prioritete, tzv. „sitna pitanja“. Koji su to prioriteti?

- posao koji odgovara njihovoj profesiji, jednaku platu za rad jednake vrednosti i jednake mogućnosti napredovanja na poslu;
- sigurno ekonomsko okruženje koje doprinosi i podstiče zapošljavanje (namenski fondovi, poreske olakšice, povoljni krediti);
- zaštitu reproduktivnih prava, ravnomernu podelu roditeljskih obaveza, radno vreme koje omogućuje usklađivanje radnih i porodičnih obaveza;
- kvalitetno i permanentno obrazovanje koje olakšava zapošljavanje i promenu radnog mesta u potrazi za boljim poslom;
- socijalne službe organizovane i plaćene od države, a ne da briga o starima, bolesnima i nemoćnima počiva na neplaćenom kućnom radu žena;
- mogućnost lečenja koja podrazumeva: dobro organizovanu zdravstvenu službu, kvalitetnu uslugu, opremljene zdravstvene ustanove, preventivnu zdravstvenu zaštitu, itd...;
- zdrava životna sredina u kojoj žive njihova deca i porodice;
- zaštita od nasilja u porodici za koju je odgovorna država i koja ne počiva samo na volonterskom radu nevladinih organizacija;
- očuvanje prava koje su donedavno uživale, a koja se svakim danom smanjuju (porodiljsko odsustvo od godinu dana, socijalna zaštita, pomoć za nezaposlene, sloboda odlučivanja o rađanju);

Bez učešća žena u odlučivanju ta pitanja neće biti prepoznata i rešavana, a obaveza države da vodi politiku jednakih mogućnosti (čl. 15 Ustava) ostaće samo načelo bez stvarne sadržine.

Zato pozivam žene da izađu na izbore i izbore se za pozicije sa kojih mogu da utiču na odlučivanje, i promene sve ono što jesu njihovi prioriteti, ali ih drugi ne vide ili ih ne prepoznaju.

²⁵⁶ Reč na konvenciji Ženske vlade održanoj u Beogradu u okviru kampanje Ženske vlade za izlazak žena na parlamentarne izbore 2007.

JEDNAKE MOGUĆNOSTI UČEŠĆA U POLITIČKOM ŽIVOTU²⁵⁷

Poštujući ravnopravnost žena i muškaraca u političkom životu i pravo žena da budu birane na sve položaje vlasti, Ženska vlada promovise princip jednakih mogućnosti kao evropsku vrednost i demokratski princip povezan sa zahtevom za pravdom.

Zalažemo se za jednake šanse žena i muškaraca da, bez diskriminacije zajednički odlučuju o javnim poslovima.

Zahtevamo da vlast poštuje osnovne odredbe nedavno jednoglasno usvojenog Ustava, koje garantuju ravnopravnost žena i muškaraca i obavezuju državu da vodi politiku jednakih mogućnosti (član 15).

Jednake mogućnosti učešća u političkom životu kao minimum uključuju:

Aktivno učešće žena na izborima – izlazak na izbore.

Pravo žena da budu reprezentovane - najmanje 30% žena u Narodnoj skupštini.

Ženska vlada je ove činjenice imala u vidu kada se uključila u izbornu kampanju.

Ocenjeno je da je izlazak žena na izbore odlučujuć za demokratsku budućnost Srbije. Rukovođene ovim razlogom ministarke i koministarke aktivno su se uključile u izbornu kampanju za izlazak žena na izbore. Cilj je ostvaren. O tome svedoči podatak da je na izbore izašlo 60,5% birača, što je u proteklih 10 godina najveća izlaznost.²⁵⁸

Ustav Srbije eksplicitno garantuje pravo na ravnopravno reprezentovanje žena u Narodnoj skupštini (član 100). Od učesnika u izborima očekujemo da to pravilo poštuju.

Podržavamo posebne mere koje doprinose reprezentovanju žena u Narodnoj skupštini. To je prvi korak ka ostvarivanju prava žena da odlučuju o sadržaju i pravcu razvoja. Kvote za manje zastupljeni pol u političkom životu su legitimna mera u sprovođenju politike jednakih mogućnosti. Zakon o izborima nema mere koje otklanjaju jaz između ustavom zajemčenog prava na učešće u javnoj vlasti i stvarnih mogućnosti da ono koristi bez diskriminacije, a Zakon o ravnopravnosti polova još uvek nije usvojen.

U nedostatku zakonskih mera ženska vlada je u kampanji podržala kandidatkinje nominovane na izbornim listama.

Sada kada predlagači lista distribuiraju mandate koji su pripali listi, podsećamo na njihovu ustavnu obavezu da obezbede ravnopravno predstavljanje žena u parlamentu. Želimo da ih ohrabrimo i podržimo u nastojanju da najmanje 30% od osvojenih mandata dodele kandidatkinjama.

Kao pozitivnu činjenicu pozdravljamo obraćanje učesnika izbora ženama, ali izražavamo zabrinutost što se ime nijedne žene ne pominje u prvim najavama podele ministarskih resora. Očekujemo da žene budu ravnomerno predstavljene u sastavu nove vlade.

²⁵⁷ Saopštenje za štampu povodom parlamentarnih izbora u Srbiji 2007. godine i distribucije mandata nakon parlamentarnih izbora. Pripremila kao članica Ženske vlade.

²⁵⁸ Izlaznost na izbore za Narodnu skupštinu: 1990. (71,5%); 1992. (69,7%); 1993. (61,6%); 1997. (57,4%); 2000. (57,7%).

POLITIKA JEDNAKIH MOGUĆNOSTI²⁵⁹

Kako graditi politiku jednakih mogućnosti?

Učešće žena u poslovima javne vlasti jedan je od instrumenata politike jednakih šansi za koju je potreban:

1. Valjan zakonski okvir za kvote u skupštinama na svim nivoima koji garantuje ne samo 30 % žena na listama već i 30% žena među poslanicima i definiše dinamiku povećanja učešća žena u odlučivanju u skladu sa direktivama EU. Sada je to i ustavna obaveza (član 100, stav 2 Ustava Srbije)

2. Ravnomerno učešće u poslovima izvršne vlasti i reprezentovanje žena na pozicijama u izvršnoj vlasti, jer su vrata za pristup izvršnoj vlasti i finansijskim centrima moći zatvorena za žene, a vođenje politike u ovoj oblasti je izvan njihovog uticaja.

3. Jasno definisana pozicija, nadležnost i odgovornost institucija čiji je zadatak briga za ostvarivanje ravnopravnosti polova.

4. Procedure koje obezbeđuju učešće žena u donošenju društvenih odluka i štite manjinski glas kako ne bi izgubio snagu dobrog argumenta samo zato što je manjinski.

5. Hitno usvajanje Zakona o ravnopravnosti polova i Nacionalnog plana akcije za poboljšanje položaja žena i stalni nadzor nad njihovom primenom.

6. Povećanje učešća višestruko diskriminisanih žena u javnom i političkom životu.

Zašto je važna politika jednakih šansi?

Zato što je pravo građanki i građana da očekuju od vlasti, kojoj su poverili posao upravljanja zajednicom, da stvori uslove da svako ima ne samo formalnu već stvarnu mogućnost da ostvari i zaštititi svoja prava.

Zato što je država ratifikujući CEDAW i dokumente o ljudskim pravima, preuzela obavezu da politiku jednakih mogućnosti i primeni u zakonodavstvu i praksi.

Zato što je legitimno zahtevati da se poštuje Ustavom garantovana ravnopravnost žena i muškaraca i da se sankcioniše svaki vid direktne ili indirektno diskriminacije koji počiva na pripadnosti određenom polu.

BIOGRAFIJA:

Rođena 1946. u Subotici. Profesorka na Pravnom fakultetu u Novom Sadu. Predaje Ustavno pravo, Parlamentarno pravo, Izborno pravo, Ustavno sudstvo, Ustavnosudsku zaštitu ljudskih prava.

Monografije i udžbenici: *Kolektivni šef države u Jugoslaviji i uporedno*, 1981; *Izbori – pravila i proračuni*, 1997; *Pravno normiranje*, 1995; *Izborno pravo*, 1999; *Uvod u izborne sisteme*, 2000. i 2003; *Ustavno pravo I deo*, 1993, 1998. i 2001; *Rečnik osnovnih pojmova o izborima 2001*; *Ustavno pravo – ustavne institucije*, 2003, 2005. i 2007; *Parlamentarno pravo*, 2005; *Srbija između ustava i ustavnosti*, 2005; *Ustavno i pravosudno organizaciono pravo*, 2003. i 2005; *Ustavno pravo – posebni deo*, 2007.

Koautorka u studijama: *Jugoslavija na prekretnici – od monizma do građanskog rata*, 1991; *Challenges of Parliamentarism – The Case of Serbia in the Early Nineties*, 1995; *The protection of liberties and rights of citizens in the constitutional system of Yugoslavia*, 1995; *Elections to the Federal and Republican Parliaments of Yugoslavia (Serbia and Montenegro)*, 1997; *Serbia between the past and the future*, 1997; *Guide through electoral controversies in Serbia*, 2000; *National minorities in Voivodina*, 1998; *Građanin u pravnom sistemu SRJ*, 1999, *Ustavnost i vladavina prava*, 2000, *Kriza i obnova prava*, 1999; *Election in Serbia – Law and Practice*, 2004; *Ombudsman in the Constitutional System of Serbia*, 2005; *The New Constitution of Serbia and Gender Equality*, 2005. dr.

Radovi u oblasti rodne ravnopravnosti: *Biračko pravo žena*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, br. 1-3/1997; *Politička participacija žena – kako do značajnijeg učešća žena u javnom životu*, Zbornik «U susret Zakonu o ravnopravnosti polova – evropska budućnost Srbije», 2006; *Žene u političkim strankama*, Zbornik «Političke stranke u Srbiji, 2005; *The New Constitution of Serbia and Gender Equality*; «Globalizacija.com», 2005; *Ravnopravnost polova – reprezentovanje u skupštinama i institucionalni mehanizmi*, Zbornik «Pet godina posle», 2006; *Zakon o ravnopravnosti polova*, Zbornik «Ka zakonu o ravnopravnosti polova», 2006; *Ustavni okvir ravnopravnosti polova*, Glasnik advokatske komore Vojvodine br. 2-3/2005; *Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena – kratak osvrt na sadržaj*, Zbornik «Izveštavanje po Konvenciji o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama», 2007; *Ustav i ravnopravnost polova*, Zbornik «Ustav i rodna ravnopravnost», 2007; *Žene u Srbiji – izbori 2000. i 2007*, www.vitaactiva.si; *Institucionalni mehanizmi ravnopravnosti polova – mogućnosti na lokalnom nivou*, Zbirka «Žene to mogu – kako skrojiti politiku jednakih mogućnosti», 2007. i dr.

Ostale aktivnosti na području rodne ravnopravnosti: Pripremila predloge za institucionalne mehanizme za ostvarivanje ravnopravnosti polova u Republici (parlamentarni odbor, vladino telo, ombudsman); kao članica ekspertske grupe koji je izradio Odluku o pokrajinskom ombudsmanu radila na formulisanju položaja i nadležnosti zamenika ombudsmana za ravnopravnost polova; predsednica ekspertske grupe za izradu Zakona o ravnopravnosti polova; kao članica ekspertske grupe za izradu Ustava Srbije, koji je formirao predsednik Republike Srbije, formulisala odredbe Ustava o rodnoj ravnopravnosti; članica tima za pisanje Nacionalnog plana aktivnosti za unapređenje položaja žena i dr.

Članica Evropskog udruženja za izbornu pravo i članica predsedništva Udruženja za ustavno pravo Srbije.

Dobitnica nagrade iz Fonda «Miodrag Jovičić» za razvoj i unapređenje nauke ustavnog prava i nagrade Izvršnog veća AP Vojvodine za ravnopravnost polova. Ministarka pravde u Ženskoj vladi.

²⁵⁹ Konferencija za štampu Ženske vlade povodom 8. marta. Blic, 8. III 2007, str. 13.

