

## ZAKON O RAVNOPRAVNOSTI SPOLOVA

Hrvatski je sabor 14. srpnja 2003. usvojio Zakon o ravnopravnosti spolova (NN, br. 116/2003., u daljnjem tekstu Zakon). Zakon je donesen kao dio harmonizacijskih napora Hrvatske, temeljem obveza koje proizlaze iz međunarodnog prava, te obveza preuzetih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Hrvatske i Europske unije i njezinih država-članica. Polazište za izradu zakonskog prijedloga temeljilo se, između ostaloga, i na uvidu da žene čine 51,5% ukupne populacije RH, a podzastupljene su u politici i gospodarstvu, što znači da ih se rjeđe zapošljava, a profesionalno teže napreduju. Osim toga, žene su najčešće žrtve spolnog uznemiravanja, nasilja u obitelji te drugih različitih oblika diskriminacije na temelju spola. Stoga je Vlada RH u posljednjih tri godine nastojala poboljšati položaj žena, pružiti im jednake mogućnosti zapošljavanja, sudjelovanja u političkom životu te sankcionirati i kriminalizirati nasilje u obitelji, kojeg su one najčešće žrtve. Nakon parlamentarnih izbora u siječnju 2000. godine značajno se povećao broj zastupnica u Zastupničkom domu Hrvatskoga sabora (sa 5,7% na 23,5%), što je rezultiralo i osnivanjem sabsorskog Odbora za ravnopravnost spolova. Vlada je 2001. godine osnovala Povjerenstvo za ravnopravnost spolova i tako se opredijelila za sustavno rješavanje ravnopravnosti žena i muškaraca u hrvatskom društvu. Sabor je usvojio i *Nacionalnu politiku za promicanje ravnopravnosti spolova u Republici Hrvatskoj od 2001. do 2005. godine* (NN, br. 112/2001.). Njome se, na temeljima Pekinške platforme za djelovanje<sup>1</sup> i završnih dokumenata po-

sebnog zasjedanja Opće skupštine Peking +5, kroz pozitivna djelovanja žele stvoriti uvjeti u kojima će žene u potpunosti ostvarivati svoja prava. Tri su područja, prema *Nacionalnom programu*, na kojima ženama treba omogućiti puno ostvarenje prava: obitelj, radna sredina, društvo. Stvarni položaj žene u tim područjima potvrđuje nju kao nositeljicu zadaća, a ne kao objekt na kojem se one ostvaruju.

Zakon o ravnopravnosti spolova definira i uređuje sadržaj triju međusobno povezanih normativnih okvira: Ustav Republike Hrvatske, međunarodno pravo, te Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europske unije i njezinih država-članica (NN, Međunarodni ugovori, br. 15/2001., u tekstu dalje SSP).

Ustavni okvir Zakona prvenstveno određuje odredba članka 3. Ustava RH, kojim se određuju najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i među njima navodi ravnopravnost spolova. Prema izričitoj odredbi Ustava, vrednote iz čl. 3. temelj su za interpretaciju Ustava, te se stoga može reći da ustavna obveza ostvarivanja, možda iluzornoga, cilja stvarne jednakosti muškaraca i žena zrači kroz čitav ustavni poredak i stvara obvezu kako zakonodavcima tako i sudovima. Stoga ova ustavna odredba određuje sadržaj prava na jednakost u širem smislu od onoga kojega izražava odredba čl. 14.(2.) Ustava, koji propisuje načelo jednakosti pred zakonom.

Nadalje, Zakon ispunjava međunarodnopravne obveze koje za Republiku Hrvatsku proizlaze iz UN Konvencije o uklaňanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), koje je Republika Hrvatska stranka od 1991.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Pekinška platforma. Vidi opširnije na <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/declar.htm>.

<sup>2</sup> Od 2001. Hrvatska je stranka Fakultativnog protokola i priznaje nadležnost Odbora, te mogućnost individualnih pritužbi u slučajevima diskriminacije. (NN, Međunarodni ugovori, br. 4/2001.)

Konačno, ali ne i najmanje važno, Zakon ispunjava obveze definirane Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. S tim u vezi važno je napomenuti da odredbe Sporazuma relevantne za harmonizaciju u području socijalne politike (čl. 69. i 91. SSP) nisu stupile na snagu temeljem Privremenog sporazuma, te s obzirom na činjenicu da gradivo koje uređuje Zakon zahvaća mnogo šire područje od stvaranja jednakih mogućnosti za muškarce i žene, može se reći da je zakonodavac pristupio "dobrovoljnoj harmonizaciji" s pravnom stečevinom Europske zajednice, a odredbama Zakona koje uređuju spolno uznemiravanje, ispunio zahtjeve Smjernice 2002/73/EC koju države-članice Europske unije moraju prenijeti u nacionalno pravo do 5. listopada 2005. Prema Smjernici o jednakom postupanju spolno uznemiravanje predstavlja diskriminaciju na temelju spola i kao takvo je zabranjeno. Države članice dužne su uskladiti nacionalno zakonodavstvo u skladu s odredbama Smjernice te definirati i zabraniti spolno uznemiravanje unutar nacionalnog zakonodavstva.

U hrvatski pravni poredak ovaj Zakon unosi nekoliko novih koncepata koji se nisu razvili endogeno. Zbog toga će i njihova recepcija i primjena ovisiti o kvalitetnom obrazovanju sudaca.

Kao prvo, uvodi se koncept posredne diskriminacije, tj. diskriminacije koja se određuje prema učincima određene mjere ili prakse. Za identifikaciju posredne diskriminacije nije relevantan izričaj zakona, niti namjera zakonodavca, već se diskriminacija procjenjuje prema objektivnim okolnostima. Koncept posredne diskriminacije (*indirect discrimination, disparate impact*) dobro je poznat u pravnim sustavima Sjedinjenih Država i Europske unije, u kojima se u tom području razvila obilna sudska praksa. Diskriminacija, iz-

ravna i posredna, definirana je UN Konvencijom o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, ali i Smjernicom 2002/73/EC o primjeni načela jednakog postupanja za muškarce i žene pri zapošljavanju, stručnoj praksi, napredovanju i uvjetima rada. Prema navedenoj Smjernici, osobama izloženim diskriminaciji mora se jamčiti primjerena pravna zaštita<sup>3</sup>. Važno je napomenuti da je zadnjim izmjenama i dopunama Zakona o radu (NN, br. 114/2003.) zabranjena svaka diskriminacija, pa tako i ona utemeljena na spolu, te su uvrštene i definicije izravne i neizravne diskriminacije.

Kao drugo, Zakon uređuje spolno uznemiravanje kao oblik zabranjene diskriminacije.

Zakonom se definiraju uznemiravanje i spolno uznemiravanje u skladu s pravom Europske zajednice. Razlikuju se dvije vrste uznemiravanja: *quid pro quo*, tj. kojim se od oštećenika traže određene neželjene radnje spolne naravi, te stvaranje neprijateljskoga radnog okruženja koje predstavlja povredu osobnog dostojanstva. Ovi izrazi potječu iz američke literature, a odnose se prije svega na spolno uznemiravanje koje se dešava na radnom mjestu. Zabranjene su radnje koje imaju cilj, ili koje nemaju takav cilj ali u stvarnosti predstavljaju povredu osobnog dostojanstva. Spolno uznemiravanje može imati različite oblike, od komplimenta, neodobrenog dodirivanja do fizičkog nasrtanja, što može rezultirati i spolnim zlostavljanjem te silovanjem. Kao takvo, predstavlja nasrtaj na dostojanstvo i osobni integritet pojedinca. Spolno uznemiravanje apsolutno je neprihvatljivo ako podrazumijeva ponašanje koje vrijeđa drugu osobu, ako je neželjeno i neopravdano; ako se odbijanje ili podvrgavanje takvom ponašanju – radilo se o radnicima ili poslodavcima (uključujući nadre-

<sup>3</sup> O tome vidjeti više u Rodin 2003.a:151.

đene ili kolege) – koristi direktno ili indirektno pri odlučivanju o prijemu na praksu ili zaposlenje, ponudi stalnog posla, unapređenju, povišici plaće, odnosno ako se koristi kod bilo kakve odluke oko zaposlenja, te ako takvo ponašanje radno okruženje čini neprijateljskim, neugodnim i ponižavajućim osobi na koju se odnosi (Vasiljević, 2003.:127-142).

Kao treće, Zakon propisuje mogućnost donošenja posebnih mjera (*positive action, affirmative action*) za otklanjanje postojećih učinaka diskriminacije. Prihvaćanje takvih mjera nije obveza koja bi proizlazila iz prava Europske zajednice, ali su one širokoprihvaćene u pravu država-članica, a pravo Europske zajednice ih dopušta pod strogo određenim, sudski formuliranim pravilima (Selanec, 2003.:99-123). Takve posebne mjere također propisuje Konvencija UN-a o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena. U ustavnom poretku Republike Hrvatske temelj za donošenje posebnih mjera nalazimo u ranijespomenutom čl. 3. Ustava, tj. u temeljnoj vrednoti ravnopravnosti spolova kao regulatornom cilju kojemu pravni poredak valja težiti.

Uz koncept posebnih mjera usko je vezan i koncept rodno osviještene politike (*gender mainstreaming*), politike uključivanja žena u sva područja društvenog života, do postizanja pune i stvarne jednakosti. Ovaj koncept, iako neizrečen, provlači se kroz glave III. do VIII. ovoga Zakona.

Vjerojatno najveću manu Zakona predstavlja odsustvo detaljnijih odredbi o mogućnostima sudske zaštite. Naime, u kasnijim fazama izrade zakona nije se vodilo dovoljno računa o sugestijama koje su upućivale na potrebu preciznijeg određenja mehanizama sudske zaštite u slučajevima diskriminacije, posebice posredne diskriminacije. Zakon upućuje na primjenu odredaba propisa obveznog prava primjenjivih na odgovornost za štetu no,

slobodni smo primijetiti, niti do sada nije bilo zapreke da se te odredbe primjenjuju na slučajeve diskriminacije. Nadalje, Zakon nije preuzeo odredbe Smjernice 97/80/EEC o prebacivanju tereta dokaza u slučajevima spolne diskriminacije prema kojoj, nakon što oštećena osoba učini vjerojatnim postojanje diskriminacije, teret dokaza prelazi na suprotnu stranu. Ovaj propust iziskuje od sudova posebnu pažnju u dokaznom postupku u slučajevima spolne diskriminacije, te uzimanje u obzir prakse Europskog suda.

U području radnog zakonodavstva, vjerojatno jednu od najvećih novina predstavlja uvođenje načela jednake plaće za jednak rad, odnosno rad jednake vrijednosti. Naime, obveza uvođenja i primjene takvog načela proizlazi iz Smjernice 75/117/EEC o usklađivanju zakonodavstava država-članica koje se odnosi na načelo jednake plaće za jednak rad za žene i muškarce. Prema Zakonu o ravnopravnosti spolova, obveza je poslodavca da ženama i muškarcima koji su kod njega zaposleni isplaćuje jednake plaće za jednak rad, odnosno rad jednake vrijednosti. Pored navedenoga, Zakon propisuje i druge obveze poslodavca koje su nužne kako bi se omogućila primjena načela jednakog postupanja za žene i muškarce. Prema Smjernici o jednakom postupanju, države-članice mogu osigurati, u svezi zapošljavanja i stručnog usavršavanja, na temelju objektivnog i proporcionalnog kriterija da razlika u postupanju zasnovana na karakteristikama vezanoj uz spol ne predstavlja diskriminaciju, ukoliko zbog prirode pojedinog zanimanja te konteksta u kojem se ono provodi, takva karakteristika predstavlja stvaran i odlučujući zahtjev profesije, pod uvjetom da je cilj opravdan a zahtjev razmjernan. Primjerice, Zakonom je propisana zabrana oglašavanja slobodnih radnih mjesta na način da je tekst oglasa diskriminirajući ili upućuje na diskriminaciju. Pored toga, posto-

ji i obveza poslodavca da zaštiti radnice i radnike od uznemiravanja i spolnog uznemiravanja, zabrana diskriminacije u financiranju poduzetništva, te zabrana diskriminacije na temelju spola od strane poslodavca i ustanova koje obavljaju izobrazbu ili stručno osposobljavanje u odnosu na omogućavanje, pristup i način stručnog osposobljavanja, prekvalifikacije, dokvalifikacije i slične naobrazbe.

Smjernica o jednakom postupanju obvezuje države-članice da u skladu s nacionalnim pravom, kolektivnim ugovorima ili praksom, potiču poslodavce i osobe odgovorne za pristup stručnom usavršavanju da poduzimaju mjere za sprečavanje svih oblika diskriminacije utemeljene na spolu. Pored toga, Smjernicom 2000/78/EC uspostavlja se opći okvir za jednako postupanje pri zapošljavanju i radu.<sup>4</sup> S tim u svezi, značajne su i izmjene Zakona o radu koje se odnose na mogućnost rada s polovicom radnog vremena – do navršene druge godine djetetova života radnica koje su rodile blizance, trojke ili više djece jednake dobi. Registriran je i novi institut rada na izdvojenom mjestu, što je od posebne važnosti za žene koje će na taj način moći provoditi puno više vremena sa svojim obiteljima.

Zakonom o ravnopravnosti spolova, člankom 14. (1.) regulirano je i područje obrazovanja o pitanjima ravnopravnosti spolova, što predstavlja integralan dio sustava osnovnoga, srednjoškolskoga i visokoškolskog obrazovanja, kao i cjeloživotnog učenja, što uključuje pripremu obaju spolova za aktivno i ravnopravno sudjelovanje u svim područjima života. Prema Zakonu, sadržaji rodnostudijskih programa trebaju poticati nova, nediskriminatorna znanja o ženama i muškarcima, uklanjanju spolno/rodne nejednakosti i rodnih stereotipa u obrazovanju na svim razinama, uvažavanja rodničkih aspekata u

svim obrazovno-nastavnim područjima, te donošenja mjera za osiguravanje ujednačene zastupljenosti po spolu kako u školsko/studentskoj populaciji tako i unutar predavačkih struktura.

Jedno od važnijih područja uređenih Zakonom o ravnopravnosti spolova jest jednako postupanje te promicanje jednakih mogućnosti muškaraca i žena u političkom životu.

Članak 15. Zakona propisuje da političke stranke koje su upisane u registar političkih stranaka, usvajaju svake četiri godine plan djelovanja o pitanju uravnotežene zastupljenosti žena i muškaraca i, u skladu s njim, određuju metode za promicanje uravnoteženije zastupljenosti žena i muškaraca u tijelima stranke, na popisima kandidata za izbore u Hrvatski sabor i tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Politička participacija žena u javnom i privatnom životu te postupno povećanje njihova broja na razinama moći i odlučivanja, jedno su od vodećih načela i na razini Europske unije. Osim toga, to je zajamčeno i Konvencijom o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena. Na taj se način želi potaknuti osnaživanje uloge žena i povećati njihov broj na razinama vlasti i odlučivanja. Promicanje razvoja svijesti o ravnopravnosti muškaraca i žena zadaća je i dužnost medija. Tako su i oni obvezatni u svojim programskim konceptima promicati svijest o ravnopravnosti, suzdržati se od svakoga diskriminatornog ponašanja.

Sve države-stranke CEDAW obvezale su se na zaštitu ravnopravnosti spolova. Kako bi se osigurala učinkovita zaštita, neophodno je pružiti statističke podatke o stvarnom položaju i stanju ravnopravnosti u društvu. Statistički su podaci stoga vrlo važni pa je, s obzirom na to, Zakonom o ravnopravnosti spolova propisano da svi

<sup>4</sup> OJ L 303, 2. 12. 2000., str. 16.



statistički podaci i informacije koje se prikupljaju, evidentiraju i obrađuju u državnim tijelima, javnim službama i ustanovama, moraju biti iskazani po spolu.

Za praćenje primjene Zakona o ravnopravnosti spolova zadužen je Ured Vlade za ravnopravnost spolova. Ured za ravnopravnost spolova, kao stručno tijelo Vlade, imaće ključnu ulogu u koordinaciji svih aktivnosti kojima je cilj uspostavljanje ravnopravnosti spolova; nadzoru primjene međunarodnih ugovora koji se odnose na ravnopravnost spolova; nadzoru primjene Zakona i propisa donesenih na osnovu njega, kao i ovlast predlagati Vladi ili ministarstvima usvajanje izmjene i dopune zakona i drugih propisa, te usvajanje drugih mjera. Pored toga, Zakonom je predviđen institut pravobranitelja, odnosno pravobraniteljice, za ravnopravnost spolova, čija je dužnost razmatranja pojedinačnih kršenja ravnopravnosti spolova.

Na kraju, potrebno je spomenuti još dvije okolnosti koje bi mogle utjecati na primjenu Zakona te su, povrh toga, od velike važnosti za funkcioniranje hrvatskoga pravnog sustava uopće. Prema članku 82. Ustava "Zakone (organski zakoni) kojima se razrađuju Ustavom utvrđena ljudska prava i temeljne slobode, izborni sustav, ustrojstvo, djelokrug i način rada državnih tijela te ustrojstvo i djelokrug lokalne i područne (regionalne) samouprave, Hrvatski sabor donosi većinom glasova svih zastupnika". Izvorna ideja radne skupine za izradu zakona bila je da se, s obzirom na činjenicu da je riječ o zakonu kojim se uređuju Ustavom utvrđena ljudska prava i slobode, prijedlog uputi u zakonodavni postupak prema gorenavedenoj ustavnoj odredbi. Ta-

kav stav nije naišao na odobravanje saborskog Odbora za zakonodavstvo, te je Zakon prihvaćen u općem zakonodavnom postupku, temeljem čl. 81. Ustava. Ravnopravnost spolova temeljna je ustavna vrednota iz čl. 3. Ustava, i kao takva predstavlja interpretativni i normativni izvor temeljnih prava. Stoga se postavlja pitanje ustavnosti primjene općega zakonodavnog postupka.

Druga okolnost odnosi se na europskopравни sadržaj zakona i njegovu buduću interpretaciju. Naime, Zakon je u zakonodavni postupak uveden pod oznakom harmonizacijskog zakona te je kao takav dobio izjavu o sadržajnoj usklađenosti s pravnom stečevinom Europske zajednice. Takva je izjava postala dijelom pripremnoga zakonodavnog postupka temeljem *Odluke vlade o mjerama u postupku usklađivanja zakonodavstva RH s pravnom stečevinom EZ*, od 19. srpnja 2001. Međutim, izjava o usklađenosti odnosi se na tekst prijedloga zakona koji Vlada dostavlja Saboru, te se kasnijim amandmanima sadržaj zakona može značajno izmijeniti. Izvorna izjava o usklađenosti tada se više ne može odnositi na konačni tekst zakona. Nadalje, jednom prihvaćen, zakon donesen u opisanom postupku ne sadrži nikakve naznake da je riječ o harmonizacijskom zakonu. Takva naznaka bila bi korisna uputa za sve koji Zakon primjenjuju, tj. da pri njegovoj primjeni moraju konzultirati europske interpretativne izvore, prvenstveno praksu Europskog suda u Luxembourg<sup>5</sup>. Upravo zbog toga, kako smo ranije naglasili, primjena Zakona o ravnopravnosti spolova uvelike će ovisiti o pripremi i edukaciji pravosuđa i odvjetništva za njegovu primjenu.

<sup>5</sup> O interpretaciji hrvatskog prava u skladu s pravom EU vidjeti više u Rodin, 2003.b:591-613.

## LITERATURA

- Rodin, S. (ur.) (2003.a) *Jednakost muškarca i žene: pravo i politika u EU i Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Rodin, S. (2003.b) Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku EZ i Republike Hrvatske, *Zbornik PFZ* 53 (3-4):591-613.
- Selaneć, G. (2003.) Politika pozitivnih mjera Europskoga suda – ograničenja i mogućnosti, u: Rodin, S. (ur.) *Jednakost muškarca i žene: pravo i politika u EU i Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.
- Vasiljević, S. (2003.) Spolno uznemiravanje, u: Rodin, S. (ur.) *Jednakost muškarca i žene: pravo i politika u EU i Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose.

Siniša Rodin i Snježana Vasiljević

## ZAKON O ZAŠTITI OD NASILJA U OBITELJI

Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji donesen je 14. srpnja 2003. godine, a stupio je na snagu osmog dana od dana objave u Narodnim novinama (NN, br. 116/2003). Time se po prvi put problem zaštite od nasilja u obitelji želi sustavno obraditi u jednom propisu. Naime, do donošenja ovoga Zakona, o nasilju u obitelji postojalo je nekoliko odredaba u Obiteljskom zakonu (NN, br. 162/1993.), koje su se kretale u rasponu od načelne zabrane nasilničkog ponašanja u obitelji, te dužnosti svih da takvo ponašanje prijave (imperfektna norma, odnosno norma koja nema sankciju), pa sve do prekršajne odredbe o sankcijama za počinitelje nasilja. Upravo se u praksi ovakvim rješenjima, sada već "starog" Obiteljskog zakona, puno prigovaralo, navodeći da su takva rješenja nedovoljna za efikasno sprečavanje nasilja u obitelji, da se nasilje u obitelji (pa tako i tko uopće čini obitelj)

ne definira, prigovaralo se i neprimjerenosti prekršajnih odredaba unutar Obiteljskog zakona, itd. Kako ova pitanja rješava novi Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji?

Prije svega treba istaknuti da je Zakon relativno kratak (sa samo 23 članka), te da je podijeljen u *osnovne odredbe* (čl. 1. do 5.), zatim se određuju *vrste i svrha prekršajnopравnih sankcija za zaštitu od nasilja u obitelji* (čl. 6.), *zaštitne mjere* (čl. 7.), te *svrha zaštitnih mjera* (čl. 8.). Članci 9. do 15. konkretiziraju svaku od sedam zaštitnih mjera pojedinačno, a zatim slijedi *izricanje zaštitnih mjera* (čl. 16. i 17.), *prekršajne odredbe* (čl. 18. i 19.), te *odgovornost za nepostupanje po zaštitnim mjerama* (čl. 20. do 23.).

Članak 2. Zakona određuje da se na prekršaje s područja nasilja u obitelji primjenjuju odredbe Zakona o prekršajima, osim ako Zakonom nije drukčije propisano, a svi postupci pokrenuti po ovom Zakonu su hitni.

Članak 3. određuje tko, u smislu ovoga Zakona, čini obitelj, pa se određuje da su to muž i žena u bračnoj ili izvanbračnoj zajednici, srodnici po krvi u ravnoj lozi bez ograničenja, srodnici po krvi u pobočnoj lozi zaključno s četvrtim stupnjem, srodnici po tazbini zaključno s drugim stupnjem, osobe koje su živjele zajedno u obiteljskoj ili izvanbračnoj zajednici i njihova djeca, te osobe koje imaju zajedničku djecu, posvojitelj i posvojenik, skrbnik i štitićenik. Ovakva odredba olakšat će, nadamo se, postupanje u praksi, jer prilično precizno i razmjerno široko definira obitelj, pa tako odgovara i na sadašnja pitanja i probleme iz prakse – o tome da li određeno nasilje znači ujedno i nasilje u obitelji (npr. nasilnik je izvanbračni drug, ili bivši bračni ili izvanbračni drug ili neki drugi srodnik – djed, ujak itd.). Ostaje pričekati praksu te vidjeti kako će ovakva odredba pomoći i poboljšati postupanje u slučajevima nasilja.