

## ZAPISNIK

### sa 28. sjednice Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, održane 21. marta 2014. godine

Sjednica je počela u 11 sati.

Sjednici je predsjedavala Nada Drobnyak, predsjednica Odbora.

Sjednici su prisustvovali članovi/ice Odbora: mr Branka Tanasijević, Draginja Vuksanović, Nikola Gegaj, Ljerka Dragičević i Goran Tuponja.

Po pozivu, sjednici su prisustvovali/e: direktorica SCAN Agencije za istraživanje i razvoj iz Novog Sada Milka Puzigaća, dekanica Fakulteta za evropske pravno-političke studije u Novom Sadu prof.dr Marijana Pajvančić, saradnica u nastavi na Fakultetu pravnih nauka UDG mr Milana Čabarkapa, ministar za ljudska i manjinska prava dr Suad Numanović, zamjenik šefa Misije OEBS-a u Crnoj Gori Waldamar Figaj, član Zakonodavnog Odbora dr Miodrag Vuković, predstavnici/e ministarstava, državnih institucija u kojima je rađeno istraživanje, Delegacije EU, UNDP-a u Crnoj Gori, OEBS-a, nevladinih organizacija i koordinatori/ke za aktivnosti rodne ravnopravnosti u ministarstvima.

Rad sjednice pratili su predstavnici/e medija.

Za sjednicu je, jednoglasno, utvrđen sljedeći dnevni

#### DNEVNI RED:

#### PREDSTAVLJANJE DRUGOG ISTRAŽIVANJA O POZNAVANJU I PRIMJENI ZAKONA O RODNOJ RAVNOPRAVNOSTI

Uvodno izlaganje o Drugom istraživanju o poznavanju i primjeni Zakona o rodnoj ravnopravnosti u institucijama Crne Gore imali su: predsjednica Odbora za rodnu ravnopravnost Nada Drobnyak, zamjenik šefa Misije OEBS-a u Crnoj Gori Waldamar Figaj, ministar za ljudska i manjinska prava dr Suad Numanović, direktorica SCAN Agencije za istraživanje i razvoj iz Novog Sada Milka Puzigaća, saradnica u nastavi na Fakultetu pravnih nauka UDG mr Milana Čabarkapa i dekanica Fakulteta za evropske pravno-političke studije u Novom Sadu prof.dr Marijana Pajvančić.

Predsjednica Odbora za rodnu ravnopravnost Nada Drobnyak istakla je značaj ovog projekta koji je sproveden u 68 institucija i parlamentarnih partija u Crnoj Gori, u drugoj polovini 2013. godine. Istraživanje je realizovano uz podršku Misije OEBS-a u Crnoj Gori, Kancelarije UNDP-a u Crnoj Gori i Ministarstva za ljudska i manjinska prava. Podšetila je da je prvo istraživanje o primjeni Zakona o rodnoj ravnopravnosti realizovano 2010. godine na inicijativu Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, a da su rezultati istraživanja publikovani i predstavljeni 2011.godine. Ovo drugo istraživanje sprovedeno je tri godine kasnije, što daje mogućnost da se sagleda ne samo aktuelno stanje već mogućnost da se rezultati oba istraživanja uporede. Ukazala je na važnost praćenja primjene Zakona o rodnoj ravnopravnosti, iz razloga što ovaj zakon bliže reguliše Ustavom garantovano pravo na ravnopravnost žena i muškaraca, kao jedno od osnovnih ljudskih prava koje je ujedno i pretpostavka ostvarivanja svih drugih ljudskih prava. Takođe, saopštila je i da je istraživanje značajno jer Odbor za rodnu ravnopravnost na ovaj način vrši svoju kontrolnu ulogu prema izvršnoj vlasti.

Zamjenik šefa Misije OEBS-a u Crnoj Gori Waldamar Figaj saopštio je da je istraživanje veoma značajno jer doprinosi ostvarivanju višeg nivoa ravnopravnosti u Crnoj Gori i predstavlja značajan i djelotvoran način kojim Odbor za rodnu ravnopravnost obavlja svoju nadzornu ulogu, tj. istraživanje predstavlja značajnu osnovu za unapređenje nadzorne uloge Skupštine. Ukazao je da su kroz istraživanje uočljivi pozitivni pomaci, ali da ono istovremeno pokazuje da ne postoji potpuna i pravilna implementacija

ovog zakona. Takođe, smatra da će istraživanje odigrati važnu ulogu u poboljšanju situacije i da će podsjetiti sve relevantne aktere na značaj implementacije zakona, kao i koliko je važno raditi na edukaciji na svim nivoima.

Ministar za ljudska i manjinska prava dr Suad Numanović istakao je značaj istraživanja i saopštio da tema rodne ravnopravnosti dobija sve više na značaju. Naglasio je da samo promjena svijesti zaposlenih u državnim organima, kao i svijesti svih građana, može doprinjeti da se zakoni implementiraju na kvalitetan način, što će za rezultat imati da i podaci dobijeni sprovođenjem istraživanja o primjeni zakona budu bolji. Takođe je istakao da će rezultati istraživanja umnogome doprinjeti potpunijoj primjeni ovog zakona i u Ministarstvu za ljudska i manjinska prava.

Direktorica SCAN Agencije za istraživanje i razvoj iz Novog Sada Milka Puzigaća predstavila je metodologiju rada i rezultate istraživanja. Istraživanje je obavljeno u 68 institucija među kojima su: Skupština Crne Gore; sva ministarstva; sekretarijati (2), uprave (11); zavodi (5); direkcije (3); komisije (4); kancelarije (2); fondovi (2); Agencija (1); Privredna komora; Unija poslodavaca; biro (2) za odnose sa javnošću i komunikaciju sa građanima; Zajednica opština Crne Gore; Centar za stručno obrazovanje; Olimpijski komitet; Radio i TV Crne Gore i parlamentarne političke partije (12). U istraživanju je učestvovalo 53,4% žena (2010. godine 57,1%) i 46,6% muškaraca (2010. godine 42,9%). Većina učesnika istraživanja (87%) ima saznanja da se država bavi pitanjem rodne ravnopravnosti i da su usvojena dokumenta kojima je normativno uređena ova materija. Najviše saznanja o normativnim aktivnostima države iz ove oblasti imaju poslanici (100%), funkcioneri u ministarstvima (94%), funkcioneri političkih partija koji su istovremeno i poslanici (91%), stručnjaci i analitičari (87%), savjetnici (86%) i rukovodioci u drugim institucijama (85%). Kada se uporede rezultati dva istraživanja, proizilazi da se za 23 % povećao broj učesnika koji su nabrojali jedan dokument, za 9% je više onih koji su nabrojali dva i za 9 % onih koji su nabrojali sva tri dokumenta koja uređuju pitanje rodne ravnopravnosti, ali je evidentno da je i dalje značajan broj ispitanika koji nijesu naveli nijedan dokument kojim se uređuje ovo pitanje. Iako je od svih dokumenata kojim se uređuje pitanje rodne ravnopravnosti najprepoznatljiviji Zakon o rodnoj ravnopravnosti (53%), zatim akcioni planovi i strategije (23%), Ustav (9%), Zakon o zabrani diskriminacije (9%), međunarodni dokumenti (6%), 41% od ukupnog broja ispitanika nije moglo da navede nijedno postupanje koje Zakon smatra diskriminacijom, što je za 8% manje nego 2010.godine. Među postupanjima koja Zakon smatra diskriminacijom posebno izdvajaju: diskriminaciju u zapošljavanju (2010.godine 29%, a 2013.godine 42%); svako pravno i faktičko razlikovanje ili privilegovanje po polu (2010.godine 14%, a 2013.godine 23%); nepravilnost prilikom izbora na rukovodeća mjesta i napredovanje (16%); nejdnake zarade za isti posao kao i diskriminacija i nasilje u porodici (9%); nesrazmjerno predstavljanje žena u politici i javnom životu i prilikom izbora na političke funkcije (6%); upotreba riječi u muškom rodu kao generički neutralna forma za muški i ženski rod (6%); nejednak tretman i nejednake šanse (4%) i nejednak tretman u imovinskim pravima i prilikom nasljeđivanja (1%). Podaci pokazuju da su najbolji poznavaoци postupanja koje Zakon smatra diskriminacijom poslanici i stranački funkcioneri. Zaključak je da je za tri godine došlo do pozitivnih pomjeranja u saznanjima o Zakonu o rodnoj ravnopravnosti iako su ta saznanja samo načelnog karaktera, kao i da su mala saznanja o opštim i posebnim mjerama, afirmativnim akcijama i pozitivnim diskriminacijama za postizanje rodne ravnopravnosti. Većini ispitanika (79% što je za 18% više u odnosu na rezultate prvog istraživanja) poznato je da se po Zakonu upotreba riječi u muškom rodu, kao generički neutralna forma i za muški i za ženski rod, smatra diskriminacijom, ali to nije dovelo do povećanja broja ispitanika koji podržavaju tu zakonsku normu (44% u oba istraživanja). Naime, podaci ukazuju da je većina učesnica u istraživanju prilikom predstavljanja sopstvenog zanimanja koristila riječi u muškom rodu (2010.godine 88%, a 2013.godine 87%). Zatim je istakla da iako je Zakon propisao obavezu da se u institucijama vrednuje uticaj odluka na položaj žena i muškaraca, samo 48% ispitanika u prvom i 49% ispitanika u drugom istraživanju potvrdilo je da se u njihovim institucijama toga pridržavaju. Da se vrednuju posljedice odluka prilikom planiranja potvrdilo je 41% ispitanika (2010.godine 39%), prilikom usvajanja 40% (2010.godine 38%), i da se to čini prilikom

sprovedenja odluka potvrdilo je 38% ispitanika, što je na istom nivou kao i prije tri godine. U odnosu na istraživanje iz 2010.godine, za 10% se povećao broj ispitanika koji su imali saznanja da su propisane opšte mjere po pitanju rodne ravnopravnosti u nadležnosti njihovih institucija, ali nijedan od ispitanika nije mogao da navede bar jednu od tih mjera. Da imaju saznanja da je u njihovoj instituciji, ili u oblasti njene nadležnosti, utvrđena nejednaka zastupljenost muškaraca i žena, potvrdilo je 29% ispitanika što je za 4% manje nego u prethodnom istraživanju. Najviše saznanja o tome imaju funkcioneri u parlamentarnim političkim strankama (2010.godine 93% : 2013.godine 57%) i većina intervjuisanih koji obavljaju najodgovornije poslove u ministarstvima (2010.godine 52% : 2013.godine 37%). Iako značajno veći broj sagovornika tvrdi da postoje saznanja o nejednakoj zastupljenosti žena i muškaraca, samo 8% su potvrdili da su propisane neke od pozitivnih mjera (2010.godine 4%), 6% podsticajnih (2010.godine 5,2%) i 8% programskih mjera (2010.godine 5,6%) za prevazilaženje utvrđene nejednakosti. Što se tiče učesća institucija u pripremi programa za sprovođenje Plana aktivnosti, po mišljenju 38% ispitanika, njihove institucije su učestvovala u pripremi programa za sprovođenje Plana aktivnosti. Po tvrdnjama ispitanika u istraživanju, u većini institucija nijesu izdvojena sredstva za sprovođenje Plana aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti, samo 16% ispitanika tvrdi da su izdvojena posebna sredstva, koja po mišljenju većine nijesu dovoljna. Manje od polovine ispitanika potvrdili su da je u njihovoj instituciji određena osoba koja koordinira aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (2010.godine 46% : 2013.godine 49%). Samo 26% učesnika u istraživanju tvrdi da se njihova institucija angažovala na prikupljanju podataka ili na organizovanju istraživanja po pitanjima rodne ravnopravnosti, iako za vođenje rodne statistike postoji zakonska obaveza. Dobijeni rezultati oba istraživanja pokazuju da i dalje većina ispitanika u institucijama ima samo načelna saznanja o Zakonu o rodnoj ravnopravnosti, Planu aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti i programu za njegovo sprovođenje, dok o konkretnim zakonskim rješenjima i propisanim obavezama i dalje imaju značajno manje saznanja. Po pitanju položaja žena u društvenoj stvarnosti stavovi su i dalje podjeljeni na one koji tvrde da su žene ravnopravne u svim sferama života, do onih drugih koji tvrde da žene imaju manja prava. Zaključuje se da značajan broj ispitanika koji su najodgovorniji za sprovođenje Zakona o rodnoj ravnopravnosti ne misle da postoji problem u ostvarivanju rodne ravnopravnosti, što značajno usporava primjenu Zakona na način koji bi omogućio brže prevazilaženje uočenih problema i njegovu primjenu u institucijama na pravi i potpuni način.

Saradnica u nastavi na Fakultetu pravnih nauka UDG mr Milana Čabarkapa predstavila je analizu zakonskih normi kojima se stvaraju uslovi za ostvarivanje rodne ravnopravnosti u pravnom sistemu Crne Gore od 2010.godine do kraja 2013.godine. Ukazala je da je cilj analize da prikaže izmjene koje su se u zakonodavstvu Crne Gore desile od 2010.godine pa do kraja 2013.godine, tj.nakon presjeka stanja datog u analizi koja je rađena za potrebe prvog istraživanja. Istakla je da je analizom obuhvaćeno 70 propisa, uglavnom onih koji su obuhvaćeni i prethodnom analizom, kako bi se postigla uporedivost, nakon čega su dodati i novousvojeni propisi. Predlogom zakona o zabrani diskriminacije koji je još uvijek u skupštinskoj proceduri predviđeno je da se Zakonom ostvaruje ne samo zabrana i zaštita od diskriminacije već i promocija jednakosti. Ovim će biti uvedena obaveza svim organima vlasti i drugim subjektima na koje se zakon odnosi, da promovišu jednakost u svom djelovanju, čime će se kao standard izgrađivati svijest o jednakosti svih građana. Kada je riječ o diskriminaciji po osnovu rodnog identiteta i seksualne orijentacije, dopunjen je član 19 kojim se precizira šta se podrazumjeva pod rodnim identitetom, a šta pod seksualnom orijentacijom, što će značiti da je crnogorsko društvo, makar sa formalnopravnog aspekta, značajno napredovalo u razumijevanju ove tematike i priznavanju prava svojih građana sa aspekta rodnog opredjeljivanja. Zakonom o radu je pitanje zarade precizirano izmjenama iz 2011.godine i propisano je, između ostalog, da se zaposlenom muškarcu, odnosno ženi, garantuje jednaka zarada za isti rad ili rad iste vrijednosti koji ostvaruje kod poslodavca. Definisano je i šta se smatra radom iste vrijednosti – rad za koji se zahtijeva isti stepen stručne spremlje, odnosno kvalifikacije nivoa obrazovanja, odgovornosti, vještine, uslovi rada i rezultati rada. Izmjenama Zakona o radu uveden je i novi institut roditeljskog odsustva, kao pravo

jednog roditelja da koristi odsustvo sa rada zbog njege i staranja o djetetu. Inspekcijski nadzor u pogledu pridržavanja zakona i drugih propisa o radu, zapošljavanju i zaštiti na radu uređen je posebnim zakonom – Zakonom o inspekciji rada, što podrazumjeva da su inspektori rada nadležni za postupanje i kada je u pitanju povreda prava iz radnog odnosa ili zapošljavanja, kao i u slučajevima diskriminacije propisanim Zakonom o radu. Zakon o državnim službenicima i namještenicima sadrži norme kojima se na precizniji način uređuju pitanja značajna za ostvarivanje principa rodne ravnopravnosti. Odredba kojom se uvodi klauzula o upotrebi rodno osjetljivog jezika proširena je na način što je uvedena obaveza da se u aktu o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i pojedinačnim aktima o zasnivanju radnog odnosa, postavljenju, imenovanju i raspoređivanju državnih službenika i namještenika, zvanja izražavaju u rodu kojem pripada lice na koje se ti akti odnose. Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći, posmatrano sa aspekta njegove primjene, iako se njime žene direktno ne pominju, svakako da je u korist žena i pomoći onim ženama koje nemaju ličnu imovinu, nijesu zaposlene, te tako ne mogu da priušte adekvatnu zaštitu ni zastupanje u pristupu pravdi. Zaključak da je donošenje ovog zakona u najvećoj mjeri bilo u korist poboljšanja položaja žena kao jedne od ugroženih kategorija, izveden je nakon značajnih istraživanja koja su pokazala da su žene u Crnoj Gori većim dijelom ekonomski zavisne, te tako u nemogućnosti da ostvare pravo na sudsku zaštitu u situacijama kada dođe do povrede njihovih prava. Zakon o zaštiti od nasilja u porodici jedan je od propisa kojim je u značajnoj mjeri upotpunjen pravni okvir koji se tiče pitanja ostvarivanja principa rodne ravnopravnosti. Takođe, istakla je da pored deklarativnog političkog prava da nam pripadaju određena prava, kada nema ekonomske komponente, političko pravo ostaje nedorečeno i izrazila očekivanje da će se u oblasti javnih finansija izvršiti određene izmjene kako bi se došlo do rodno budžetiranja.

Dekanica Fakulteta za evropske pravno-političke studije u Novom Sadu prof.dr Marijana Pajvančić iznijela je zaključke i preporuke koje su proizašle iz ovog istraživanja. Preporuke su podjeljene u tri dijela i odnose se na zakonodavnu aktivnost vezanu za antidiskriminaciono zakonodavstvo koje treba usmjeriti na noveliranje zakonodavstva kako bi se ono uskladilo sa evropskim zakonodavstvom. Potrebno je nastaviti proces usklađivanja antidiskriminacionog zakonodavstva, uključujući i Zakon o rodnoj ravnopravnosti, kao i subsidijerno zakonodavstvo, koje se odnosi na oblasti značajne za ostvarivanje ravnopravnosti žena i muškaraca sa međunarodnim standardima u ovoj oblasti i pravnim tekovinama Evropske unije, posebno za poglavlje 19 Socijalna politika i zapošljavanje i poglavlje 23 Pravosuđe i temeljana prava. Ističe, takođe, da je neophodno u izbornu zakonodavstvo uključiti kvote za manje zastupljeni pol kao posebne mjere za postizanje ravnopravnosti žena i muškaraca u političkom životu. U vezi sa subsidijarnim zakonodavstvom u oblastima koje su posebno značajne za ostvarivanje rodne ravnopravnosti, zapaža se da je u oblasti rada i zapošljavanja unaprijeđen normativni okvir ostvarivanja rodne ravnopravnosti u ovim važnim oblastima. Mišljenja je da aktivnosti treba usmjeriti na primjenu zakonskih rješenja u praksi, nadzor nad primjenom i kontinuirano praćenje primjene zakona, a ukoliko se pokaže da neka zakonska rješenja dovode do problema u primjeni zakona, predložiti izmjenu zakona. U oblasti zdravstva i zdravstvene zaštite, zakonska rješenja usmjerena su na zaštitu reproduktivnih i sa njima neposredno povezanih prava, primarnu zdravstvenu zaštitu, rodno senzitivno zdravstvenu statistiku kao i posebne mjere. Što se tiče oblasti zaštite ljudskih prava, koju reguliše više zakona koji se odnose na pitanja vezana za zaštitu ljudskih prava, kao i više pratećih propisa, primjetni su pomaci u pravcu ostvarivanja rodne ravnopravnosti. U oblasti socijalnog staranja, penzijskog i invalidskog osiguranja zakonima su regulisana pitanja važna za ostvarivanje rodne ravnopravnosti, a zakonodavna aktivnost bi se mogla odnositi na sagledavanje nekih zakonskih rješenja sa stanovišta rodne ravnopravnosti i njihovih posljedica na položaj žena, kao i iniciranje promjene zakonskih rješenja u pravcu ostvarivanja rodne ravnopravnosti. U zakonima koji se odnose na javnu vlast postoje rješenja značajna za ostvarivanje rodne ravnopravnosti, a to se posebno odnosi na oblasti u kojima radi manje žena. Značajne su odredbe koje nalažu obezbjeđivanje rodno balansirane zastupljenosti prilikom zapošljavanja, postavljenja, imenovanja i raspoređivanja državnih službenika i namještenika. Ukazala je da bi bilo poželjno, u cilju efikasnijeg organizovanja zakonodavne procedure i rada na zakonima značajnim za

ostvarivanje rodne ravnopravnosti, pripremiti popis zakona u koje je potrebno, u toku rada na njihovoj izmjeni ili dopuni, uključiti rodnu perspektivu.

Nakon prezentacije rezultata istraživanja prisutni su iskoristili mogućnost da prokomentarišu rezultate i preporuke, i predloženo je da se razmotri mogućnost organizovanja Forum za dijalog sa civilnim društvom, koji će imati za cilj predstavljanje mjera za poboljšanje implementacije Zakona o rodnoj ravnopravnosti što će u krajnjem rezultirati dobijanjem boljih podataka u nekom od narednih istraživanja.

Šednica je završena u 12 sati i 40 minuta.

Zapisnik sačinila  
Samostalna savjetnica  
Željana Bošković, s.r

PREDŠEDNICA ODBORA  
Nada Drobnjak, s.r