

Mehanizmi aktivnog promicanja stvarne jednakosti žena i muškaraca

Hrvatski antidiskriminacijski zakonodavni okvir u području ravnopravnosti spolova poznaje dva nezavisna, ali kompatibilna mehanizma promicanja stvarne jednakosti žena i muškaraca u društvenim odnosima:

- 1) Posebne mjere (mjere pozitivne akcije) i
- 2) Planovi djelovanja za promicanje i uspostavljanje ravnopravnosti spolova

Planovi djelovanja

Planovi djelovanja su mehanizam općenitijeg karaktera i mogu služiti postizanju različitih ciljeva politike ravnopravnosti spolova. Na primjer, planovima je moguće utvrditi potreba za provođenjem nekog oblika mjera pozitivne akcije radi uklanjanja podzastupljenosti žena, ali je također moguće ograničiti plan na klasične i jednostavnije mjere podrške zabrane izravne ili neizravne diskriminacije kao što je povećanje transparentnosti postupka odlučivanja ili uvođenje rodno osjetljive statistike.

Prema odredbi čl. 11. Zakona o ravnopravnosti spolova planove djelovanja za promicanje i uspostavljanje ravnopravnosti spolova dužna su donositi sva tijela državne uprave i pravne osobe u pretežitom vlasništvu države u cikličnom periodu od 4 godine na osnovi analize položaja žena i muškaraca koju su proveli unutar područja svoje nadležnosti.

Citirana odredba ima vrlo široki opseg u pogledu subjekata na koje se odnosi. Prema svom tekstu ona uključuje sva tijela klasične upravne vlasti kao što su ministarstva, agencije ili ustanove odnosno ostala tijela koje odlučuju o interesima građana u sklopu upravnog postupka, ali i institucije koje pružaju javne usluge kao što su obrazovne institucije odnosno zdravstvene institucije kojima je osnivač Republika Hrvatska, te trgovačka društva koja su pod pretežitom vlasničkom kontrolom Republike Hrvatske.

S obzirom da Vlada predstavlja tijelo izvršne vlasti formirano kroz politički postupak izbora u sklopu Hrvatskog sabora u kojem su podjednako relevantni kako stručni tako i politički kriteriji izbora ova odredba ne bi se odnosila na samu Vladu. No, stručne službe Vlade ulazile bi u njen opseg. Slično je i sa Hrvatskim saborom. S obzirom na karakter i kriterije demokratskog izbora zastupnika i zastupnica konkretna odredba nije primjenjiva na zastupnički sastav Sabora, ali stručne administrativne službe bi ulazile u njen opseg.

Odredba čl. 11. Zakona o ravnopravnosti spolova određuje i ciljeve ovog mehanizma promicanja ravnopravnosti spolova. Planovima djelovanja utvrđuju se

- 1) položaj žena i muškaraca unutar nadležnosti djelovanja određene institucije;
- 2) ciljeve koje treba postići u svrhu promicanje i uspostavljanje ravnopravnosti spolova;
- 3) postoje li razlozi za uvođenje posebnih mjera iz čl. 9. ZRS-a;
- 4) način provedbe i metode nadziranja provedbe mjera kojima se ostvaruju utvrđeni ciljevi;
- 5) plan provedbe aktivnosti vezanih uz mjere Nacionalne politike za promicanje ravnopravnosti spolova iz nadležnosti konkretne institucije.

Korisno je naglasiti kako se plan djelovanje ne donosi isključivo kako bi se utvrdila potreba za provođenjem i način provođenja posebnih mjera iz čl. 9. ZRS-a, niti su oni preduvjet za korištenje posebnih mjera iz čl. 9. ZRS-a. Svrha planova djelovanja je puno šira. Ovim mehanizmom prvenstveno se traži od ustanova pod kontrolom Republike Hrvatske da osvijeste potrebu i redovito prate u kojoj mjeri njihovo postupanje utječe, negativno ili pozitivno, na realizaciju vrednote ravnopravnosti žena i muškaraca u stvarnom životu te poduzimaju mjere kojima u najmanju ruku pridonose učinkovitoj primjeni postojećih jamstava zabrane diskriminacije. U tom smislu ovaj mehanizam usko je vezan uz čl. 3. Zakona o ravnopravnosti spolova koji od svih tijela državne vlasti odnosno tijela s javnim ovlastima traži da u svim fazama planiranja, donošenja i provedbe pravnih akata, odluka ili akcija, ocjenjuju i vrednuju učinke tih akata, odluka ili akcija na položaj žena, odnosno muškaraca, radi postizanja stvarne ravnopravnosti žena i muškaraca te provode programe izobrazbe o ravnopravnosti spolova za svoje djelatnike/ce.

ZRS ne propisuje da planovi djelovanja moraju uključivati neke specifične mjere već izbor konkretnih mjera u svrhu promicanje i uspostavljanje ravnopravnosti spolova unutar određene institucije odnosno područja u njenoj nadležnosti postupanja ostavlja njezinim upravnim tijelima pretpostavljajući da su temeljem uvida u konkretne okolnosti ona u najboljoj poziciji procijeniti koje mjere je potrebno provesti kako bi se učinkovito uklonile prepreke ravnopravnosti utvrđene analizom položaj žena i muškaraca u tom području odnosno ostvarili zacrtani ciljevi.

Istovremeno, odredba čl. 11. ZRS jasno propisuje kako je za kontrolu svrsishodnosti i učinkovitosti odabranih mjera odnosno planova djelovanja općenito nadležan Ured za ravnopravnost spolova Vlade Republike Hrvatske.

Posebne mjere

Odredba čl. 9 ZRS-a određuje posebne mjere kao specifične pogodnosti kojima se osobama određenog spola omogućuje ravnopravno sudjelovanje u javnom životu, otklanjaju postojeće nejednakosti ili im se osiguravaju prava u kojima su ranije bili uskraćeni.

Navedene definicije ukazuje kako je Zakon o ravnopravnosti spolova usredotočen prvenstveno na specifični oblik mjera pozitivne akcije odnosno one mjere kojima se pristup određenoj koristi/dobru vezuje uz kriteriji spolne pripadnosti. Mjere koje po svojim učincima idu pretežno u korist osobama jednog spola, ali formalno nisu ograničene na njih već su načelno dostupne i osobama drugog spola ne ulaze u opseg odredbe čl. 9. ZRS.

Zakon o ravnopravnosti spolova smatrao je potrebnim izričito regulirati položaj posebnih mjera kako bi otklonio tumačenja da svaka odluka ili praksa koja se temelji na uporabi kriterija spolne pripadnosti *automatski* predstavlja spolnu diskriminaciju *samo zato* jer je pri njenom donošenju korišten kriteriji spolne pripadnosti bez obzira na učinke i ciljeve te odluke. Stoga čl. 9. izričito određuje da posebne mjere ne predstavljaju diskriminaciju pod uvjetom da služe barem jednom od sljedećih ciljeva:

- 1) omogućuje ravnopravno sudjelovanje u javnom životu (s tim da je ravnopravno sudjelovanje načelno određeno kao razina udjela određenog spola u ukupnom stanovništvu Republike Hrvatske)
- 2) otklanjaju postojeće nejednakosti

- 3) osiguravaju prava kojima osobama ranije bila uskraćena radi njihove spolne pripadnosti.

Sve pogodnosti koje se osobama dodjeljuju temeljem kriterija spola moraju biti dizajnirane i konkretno sposobne ostvariti specifičan cilj koji ulazi u jednu od tri navedene kategorije ciljeva. Kada je cilj ostvaren posebne mjere gube svoju pravnu utemeljenost odnosno one su privremenog karaktera. Pogodnosti koje nisu krojene kako bi ostvarile takav cilj ili se pokazuju nesposobnima ostvariti ga predstavljaju spolnu diskriminaciju.

Nadalje, s obzirom da se Zakonom o ravnopravnosti spolova implementira Direktiva 2006/54/EZ mogućnost upotrebe posebnih mjera regulirana je i uvjetima koje proizlaze iz EU pravne stečevine, preciznije prakse Suda Europske unije. Prema doktrini pozitivne akcije koju je razvio Sude Europske unije u području zapošljavanja i radnih odnosa specifične pogodnosti koje se pružaju isključivo osobama koje pripadaju spolu koji je podzastupljen u određenom okruženju ne predstavljaju spolnu diskriminaciju samo ako nisu „automatske i apsolutne“ tj, ako se primjenjuju kada

- 1) dvije osobe koje se natječu za specifičnu korist ili dobro imaju jednake objektivne kvalifikacije temeljem kojih se ta korist ili dobro dodjeljuje;
- 2) stvarno služe uklanjanju uzroku podzastupljenosti konkretnog spola u konkretnom okruženju;
- 3) mogu biti neprimijenjene ako postoje važni osobni socijalni razlozi na strani kandidata koji pripada nadzastupljenom spolu i
- 4) ishod su postupka tijekom kojeg su sveobuhvatno i objektivno utvrđene sve relevantne kvalitete obiju kandidata, ali i njihove specifične osobne okolnosti.

Zakon o ravnopravnosti spolova propisuje kako tijela državne uprave i pravne osobe u pretežitom vlasništvu Republike Hrvatske dužna primjenjivati posebne mjere radi promicanja ravnopravnog sudjelovanja žena i muškaraca odnosno postupnog povećanja uključenosti podzastupljenog spola kada je zastupljenost jednog spola osjetno neuravnotežena odnosno niža od 40%. Odredbom čl. 12. izričito je propisano kako se za razliku od obveze izrade planova djelovanja ova obveza provođenja posebnih mjera odnosi i na tijela zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti.

Uz ranije navedene uvjete Zakon o ravnopravnosti spolova također zahtijeva da se prije njenog samog provođenja posebna mjera izričito propiše općim aktom bez obzira radilo se o javnopravnom tijelu ili privatnopravnoj osobi. Planovi djelovanja jedan su od mogućih oblika takvog pravnog akta, naročito kod javnopravnih tijela. No, nisu preduvjet za provođenje posebnih mjera. Kod privatnopravnih osoba koje nisu obvezne donositi planove djelovanja (kao što su npr. poslodavci koji nisu pod vlasničkom kontrolom Republike Hrvatske odnosno privatni poduzetnici) vjerojatnije je kako će opći pravni akt imati formu internog pravilnika.