

Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije

Autori analize: Ana Dešić, Nastasija Stojanović

Analiza procesa usvajanja zakona u Republici Srbiji

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije

Autori analize: Ana Dešić, Nastasija Stojanović

CRTA:

FONDACIJA
SLAVKO
ČURUVIJA
FOUNDATION

2. 02

 PARTNERI
SRBIJA



#EY
ZA TEBE

Ova publikacija je objavljena uz finansijsku pomoć Evropske unije.
Za sadržinu ove publikacije isključivo je odgovorna Crta sa partnerima
Slavko Čuruvija fondacijom i Partnerima za demokratske promene Srbija
i ta sadržina nipošto ne odražava zvanične stavove Evropske unije.

● Uvod

Republika Srbija je 2009. godine donela Zakon o zabrani diskriminacije¹, kojim je uredila opštu zabranu diskriminacije, oblike diskriminacije, postupke zaštite od diskriminacije, kao i ustanovljenje Poverenika za zaštitu ravnopravnosti kao samostalnog državnog organa, nezavisnog u obavljanju poslova utvrđenih ovim zakonom. Tokom vođenja pregovora o članstvu Republike Srbije, uočeno je da se **postojeća rešenja Zakona o zabrani diskriminacije nisu u punoj meri usaglašena sa relevantnim zakonodavstvom Evropske unije (EU)**, na šta je u više navrata ukazivala i Evropska komisija.² Osim toga, nadležna ugovorna tela UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava, kao i za ljudska prava, istakli su potrebu institucionalnog jačanja zaštite od diskriminacije, odnosno rada Poverenika za zaštitu ravnopravnosti.³

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog 3. februara 2021. godine, objavilo je **Obaveštenje o početku rada na pripremi Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije**⁴ konstatujući da odredbe ovog Zakona treba usaglasiti sa Direktivom 2000/43/EZ od 29. juna 2000. godine o sprovođenju principa jednakog postupanja bez obzira na rasno ili etničko poreklo, i Direktivom 2000/78/EZ od 27. novembra 2000. godine o opštem okviru za jednako postupanje sa građanima prilikom zapošljavanja i na radu. Osim usaglašavanja sa tekovinama EU, uočeno je da tekst Zakona neophodno uskladiti sa odredbama Zakona o prekršajima⁵. Predmet Zakona je utvrđenje opšte zabrane diskriminacije i različitih oblika diskriminacije, postupaka zaštite od diskriminacije i uloga Poverenika za zaštitu ravnopravnosti kao samostalnog državnog organa.

● Izrada nacrta zakona

Dana 3. februara doneto je **rešenje o formiranju Posebne radne grupe za pripremu teksta Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije**. Imena svih članova su bila dostupna javnosti, a iz sastava Radne grupe je primetno da su uključeni predstavnici relevantnih aktera.⁶ Radna grupa je osim predsednika, zamenika i sekretara brojala 23 člana/ica i 21 zamenika članova/ica, predstavnika brojnih ministarstava, Vlade, Zaštitnika građana, Poverenika za zaštitu ravnopravnosti, Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti, Republičkog zavoda za statistiku, NVO (udruženja Duga, Civil Rights Defenders, Inicijative za ekonomska i socijalna prava). **Zadatak Radne grupe bio je da u roku od 3 meseca pripremi Nacrt Zakona**, polazeći od mišljenja eksperata i *ex ante* analize efekata i *ex post* analize postojećeg Zakona o zabrani diskriminacije.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog je 3. februara 2021. godine obavestilo javnost preko portala e-Uprava da otpočinje rad na pripremi Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije. Tom prilikom **pozvalo je sve zainteresovane strane da učestvuju u konsultacijama za izradu teksta Nacrta** radi unapređenja zakonodavnog okvira u oblast prevencije i zaštite od diskriminacije. Polazeći od epidemiološke situacije u zemlji, planirano je da se konsultacije sprovedu isključivo putem elektronske pošte. Stoga su svi zainteresovani pozvani preko portala e-Uprava da do 20. februara 2021. godine dostave svoje komentare i sugestije elektronskim putem. Predmet konsultacija bile su Polazne osnove za izradu teksta Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, koje je Ministarstvo priložilo na portalu e-Uprava zajedno sa Obaveštenjem i Pozivom za učešće u konsultacijama.⁷ Ono što svakako treba pohvaliti je **praksa po kojoj se u Izveštaju navodi koji su komentari usvojeni, a koji ne, i zašto se, oni komentari koji nisu usvojeni, nisu našli u Nacrtu. Ovaj pozitivan primer iz prakse je standard koji bi uvek trebalo da se primenjuje.**

Nakon završenih konsultacija, izrađen je Nacrt Zakona koji je bio predmet **javne rasprave održane u periodu od 4. do 23. marta 2021. godine**, a u skladu sa zaključkom Odbora za pravni sistem i državne organe Vlade Republike Srbije.⁸ Informacije o toku javne rasprave, organizacijama i pojedincima koji su učestvovali u javnoj raspravi i dostavili komentare na Nacrt, kao i koji su komentari usvojeni a koji ne, nisu javno dostupne. Na sajtu Ministarstva za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog objavljen je dokument pod nazivom Izveštaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, ali **dokument nije moguće preuzeti niti mu je moguće pristupiti.**⁹

1 Službeni glasnik RS, broj 22/09

2 [serbia_report_2020.pdf \(europa.eu\)](#)

3 [Javne rasprave \(minljpdd.gov.rs\)](#)

4 Rešenje broj 011-00-00002/2021-01 od 3.2.2021.

5 Službeni glasnik RS, br. 65/13, 13/16, 98/16 – odluka US, 91/19 i 91/19 – dr. zakon

6 [Radna-grupa-ZID-Zakona-o-zabrani-diskriminacije.pdf \(minljpdd.gov.rs\)](#) koju je, na osnovu svojih ovlašćenja, obrazovala ministarka za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog

7 Dostupno na [Javne konsultacije \(minljpdd.gov.rs\)](#)

8 Broj: 011-1777/2021 od 3. marta 2021. godine

9 <https://www.minljpdd.gov.rs/lat/javne-rasprave.php>

● Proces usvajanja zakona u Narodnoj skupštini Republike Srbije

Samo mesec dana od okončanje procesa javnih konsultacija, tačnije 26. aprila 2021. godine, [Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije](#) ušao je u skupštinsku proceduru. Imajući u vidu početak celokupnog procesa izmena i dopuna Zakona, zaključuje se da je **izrada zakona bila izuzetno ubrzana i simptomatično uklopljena sa isto tako brzim procesom usvajanja Predloga Zakona o rodnoj ravnopravnosti**.

Predlog Zakona u načelu prvenstveno je razmatran na 7. sednici Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, održanoj 14. maja 2021. godine. Sednica je trajala 44 minuta, uz prisustvo ministarke za ljudska i manjinska prava i društveni dijalog, kao i predstavnika ovog ministarstva. Sednici je prisustvovalo 10 članova i zamenika članova Odbora a na samom početku sastav je izglasao Dnevni red po kom se **na sednici o Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije i Predlogu Zakona o rodnoj ravnopravnosti vodila objedinjena rasprava i načelni pretres**. Ova činjenica ukazuje da su članovi resornog odbora procese izmena i usvajanja ova dva zakona izjednačili i poistovetili, kao da se radi o istovetnim, a ne tematski sličnim oblastima koje zakoni regulišu. Nakon uvodnog izlaganja resorne ministarke, u kom je istakla suštinu izmena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije usledila je diskusija koja je trajala 20 minuta, uz učešće dva narodna poslanika od deset prisutnih. Diskusija nije tematski direktno bila posvećena predmetnom Zakonu te nisu izneti bilo kakvi komentari koji bi rezultirali predloženim amandmanima. Odbor je na kraju sednice jednoglasno prihvatio da Narodnoj skupštini predloži Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije u načelu.

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo, nadležan za razmatranje predlog zakona, drugih propisa i opštih akta sa stanovišta usklađenosti s Ustavom i pravnim sistemom i opravdanosti njihovog donošenja, drugi je odbor koji je na svojoj 38. Sednici razmatrao Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije. Sednica odbora održana je 17. maja, a posebno zanimljivo je to da se **na sednici, pored ovog, raspravljao o još 9 različitih predloga zakona, tematski potpuno različitih**. Na to se dodaje i činjenica da je sednica Odbora koji je imao Dnevni red od 10 tačaka, trajala samo 25 minuta. Sednici je prisustvovalo 15 članova i zamenika članova odbora, kao i predsednik Skupštine AP Vojvodine i predstavnici resornih ministarstava. Tokom rasprave o usaglašenosti Predloga zakona sa Ustavom i pravnim poretom Republike Srbije, učestvovao je jedan narodni poslanik koji je istakao da određene predložene odredbe smatra neustavnim (konkretno, član 27a) kao i da je zabrinut što su određene norme preširoko i rastegljivo postavljene. U diskusiju se uključila i zamenica ministra, gospođa Nina Mitić, koja u svom izlaganju nije dala konkretne odgovore na dileme poslanika već je prepričala kako je do sada tekao proces izmena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije i da do sada niko nije uradio po pitanju ovog zakona koliko aktuelni saziv i nadležno Ministarstvo. Diskusija povodom ove tačke dnevnog reda trajala je 9 minuta. Nakon diskusije, sa 13 glasova za i jednim glasom protiv, usvojeno je da je Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije u skladu sa Ustavom i pravnim poretom Republike Srbije (jedan narodni poslanik nije glasalo prilikom ove tačke dnevnog reda).

Dvanaesta sednica Prvog redovnog zasedanja Narodne skupštine zakazana je za 18. maj, samo dan nakon zasedanja Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Na Dnevnom redu skupštinske sednice bilo je čak 11 tačaka dnevnog reda, slične sadržine kao i kod Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, što dalje implicira da je bilo planirano da se na jednom skupštinskom zasedanju odlučuje o 10 različitih predloga zakona. Plenarna sednica trajala je 3 radna dana, odnosno oko 36 radnih sati. Na samom početku zasedanja, na predlog narodnog poslanika Aleksandra Martinovića, doneta je odluka da se obave dva načelna pretresa povodom 11 tačaka dnevnog reda (jedan za tačke dnevnog reda od 1 do 4 i drugi za tačke dnevnog reda od 5 do 11). Odluka je prihvaćena velikom većinom narodnih poslanika (167 glasalo za, 14 nije glasalo). Kako je **Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije bio druga tačka dnevnog reda, o njemu je Narodna skupština raspravljala prvog dana zasedanja, i to istovremeno raspravljajući o Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju, Predlogu zakona o rodnoj ravnopravnosti i Predlogu zakona o obnovi kulturno-istorijskog nasleđa i podsticanju razvoja Sremskih Karlovaca**. Imajući u vidu objedinjenu raspravu, u kojoj se raspravljalo o tematski različitim zakonima, Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije nije dobio adekvatan prostor za raspravu o svim pojedinostima i novinama koje donosi.

Na sednici su, pored narodnih poslanika, prisutni bili i nadležni ministri i predstavnici ministarstava nadležnih za sprovođenje predloženih zakona. Nakon izlaganja izvestioca nadležnih skupštinskih odbora, koji su raspravljali o Predlogu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, te izlaganja nadležne resorne ministarke, reč su imali narodni poslanici. **Izlaganja narodnih poslanika, koji su se javili za reč u vezi sa predlogom ovog Zakona, nisu bila naročito fokusirana na sam predlog Zakona**, već su se ticala i drugih predloga i ličnih problema i opštih stavova poslanika. Kuriozitet je što su, tokom svojih izlaganja, pojedini poslanici, želeći da naglase kako oni i bez zakona primenjuju antidiskriminatorne odredbe i delegiraju zakonski minimum žena gde god je to nepohodno (u lokalnim samoupravama, u Narodnoj skupštini itd.), davali diskriminatorne komentare. Tokom rasprave na plenarnoj sednici Narodne skupštine **podneto je 12 amandmana na tekst Predloga zakona**.

Na narednim sednicama Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova i Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, koje su održane 20. maja 2021. godine, raspravljalo se o podnetim amandmanima. Na 39. sednici

Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo, koja je trajala nešto više od 7 minuta, 14 prisutnih članova i zamenika članova glasalo je o tome da li su podneti amandmani u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom Republike Srbije. 13 prisutnih članova glasalo je za, jedan član nije glasao, time su svi amandmani izglasani ustavnim. Diskusije nije bilo.

Na 8. sednici Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, na kojoj je učestvovalo 14 članova i zamenika članova (12+2 koji su se naknadno priključili sednici) u trajanju od 13 minuta odlučeno je o 89 amandmana - 12 amandmana na Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije i 69 amandmana podnetih na Predlog Zakona o rodnoj ravnopravnosti. Sednici je prisustvovala i resorna ministarka i još nekoliko predstavnika nadležnog ministarstva. Na samom početku sednice iznet je predlog da se o svim amandmanima podnetim na Predlog zakona zajednički raspravlja kao i da se, nakon toga, pristupi grupnom glasanju o amandmanima. Predlog je jednoglasno izglasan. **Od ukupno 12 podnetih amandmana, 10 su predložili poslanici Narodne skupštine, dok je 2 predložio sam Odbor. Vlada Republike Srbije prihvatila je samo 3 od 10 podnetih amandmana narodnih poslanika.** U pretresu nije bilo rasprave ni o jednom amandmanu, te se pristupilo glasanju. Prvo se glasalo o amandmanima koje je predložio Odbor (ukupno 2), oba su jednoglasno izglasana, te ih je i nadležna ministarka prihvatila. Potom se glasalo o 3 amandmana prihvaćenih od strane Vlade, i oni su svi jednoglasno prihvaćeni. Na kraju se odlučivalo o preostalih 7 amandmana koje Vlada nije prihvatila, kada se desila interesantna stvar: **prvo glasanje je pokazalo da je troje članova ZA prihvatanje ovih amandmana, a 9 PROTIV. To ne bi bilo neobično da predsedavajući nije zamolio da se glasanje ponovi uz napomenu da je došlo do greške (ne i kakve), te ponovo pročitao šta se stavlja na glasanje uz naglašavanje da se glasa o amandmanima koje Vlada NIJE prihvatila. U ponovnom glasanju, protiv je glasalo 12 članova te je Odbor odlučio da odbije ove amandmane.**

Trećeg i poslednjeg radnog dana u plenumu, 20. maja, Narodna skupština, između ostalog, raspravljala je o podnetim amandmanima na Predlog zakona. Amandmani na Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije podneti su od strane jednog narodnog poslanika a za diskusiju povodom ovog predloga zakona i podnetih amandmana učestvovalo je još sedam narodnih poslanika. Po okončanju pretresa po svim amandmanima, zaključen je pretres Predloga zakona u pojedinostima. U daljem toku rada, Narodna skupština je u danu za glasanje odlučivala o Predlogu zakona u načelu, pojedinostima i u celini. Kao dan za glasanje određen je 20. maj 2021. godine. Glasanju je prisustvovalo 185 narodnih poslanika a Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije izglasan je sa 173 glasa za i 6 glasova protiv (uzdržanih nije bilo, 6 nije glasalo).

● Zaključak

Tokom 2021. godine doneto je nekoliko ključnih zakona, na čije se usvajanje čekalo gotovo deceniju. Pored izmena i dopuna Zakona o zabrani diskriminacije usvojen je i nov Zakon o rodnoj ravnopravnosti. Ovim zakonima je celovito regulisana rodno zasnovana diskriminacija u skladu sa međunarodnim standardima, propisane su posebne mere čiji cilj je stvaranje jednakih mogućnosti za ostvarivanje svih ljudskih prava za žene i muškarce, regulisane su obaveze javnih vlasti, poslodavaca i svih drugih subjekata, instrumenti i odgovornost javnih vlasti za implementaciju zakona, pokazatelji relevantni za rodnu statistiku, propisane su sankcije za kršenje zakona i ostalo. Time su **na normativnom planu, otklonjeni krupni nedostaci (nepotpuna i međusobno neusklađena zakonska rešenja, višegodišnje kašnjenje rada na promenama ovih zakona) koji su bili prepreka u primeni antidiskriminacionih zakona i unapređenju rodne ravnopravnosti.** Efekti primene ovih nedavno donetih zakona se još ne mogu pratiti.

Nadležno ministarstvo **delimično je radilo u skladu sa Zakonom o planskom sistemu**, imajući u vidu da su organizovane javne konsultacije sa širom javnosti, koje su bile transparentne, a Izveštaj sa tih javnih konsultacija dovoljno jasno prenosi kako je tekao proces i koji su od pristiglih komentara, predloga i sugestija prihvaćeni a koji nisu i zašto nisu. Međutim, u delu koji se tiče javne rasprave imamo potpuni "mrak", bar kada je šira javnost u pitanju jer, **nigde nije javno dostupan izveštaj sa javne rasprave niti je dostupna verzija Nacrta zakona o kom se diskutovalo tokom javne rasprave.**¹⁰

Zapravo, ceo proces, od formiranja Posebne radne grupe za pripremu teksta Nacrta zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije (3. februar) do donošenja Zakona (20. maj) **veoma je kratak za jedan tako važan i obiman zakon**, u čije se izmene krenulo ne iz tehničkih, već iz suštinskih razloga, kako bi se postojeći tekst uskladio sa evropskim direktivama i kako bi se antidiskriminatorne norme u Srbiji odigle sa zakonskog minimuma.

Ako znamo da su u istom danu održane sednice Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo i Odbora za ljudska i manjinska prava i ravnopravnost polova, da je tog dana održan 3. dan skupštinskog zasedanja i da je taj dan bio i dan za glasanje o 10 veoma bitnih i potpuno tematski različitih zakona, opravdano se **javlja sumnja u kvalitet zakonodavnog procesa.** Za manje od mesec dana od ulaska u skupštinsku proceduru usvojene su Izmene i dopune Zakona o zabrani diskriminacije, što jeste pohvalno, sa strane agilnosti, ali ne kada je ta agilnost na uštrb kvaliteta procesa kom je nedostajala suštinska i tematska rasprava, kao i kada je rad nadležnih odbora bio samo formalan.

¹⁰ Do zaključenja ove analize dokument *Izveštaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije* ostao je nedostupan javnosti, iako su autori analize tražili od administratora portala *Javne rasprave* da ispravi tehničku grešku i pomentu dokument objavi.