



D.E.U. br. 22/014

HRVATSKI SABOR

Odbor za ravnopravnost spolova

Klasa: 022-03/23-01/45

Urbroj: 6521-23-23

Zagreb, 13. travnja 2023.

**PREDSJEDNIKU ODBORA ZA EUROPSKE POSLOVE
HRVATSKOGA SABORA**

Predmet: *Stajalište Republike Hrvatske o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o standardima za tijela za jednakost u području jednakog postupanja prema ženama i muškarcima te njihovih jednakih mogućnosti u pitanjima zapošljavanja i rada te o brisanju članka 20. Direktive 2006/54/EZ i članka 11. Direktive 2010/41/EU COM (2022) 688, D.E.U. br. 22/014*

- MIŠLJENJE ODBORA -

Odbor za ravnopravnost spolova Hrvatskog sabora na svojoj 34. sjednici održanoj 13. travnja 2023. godine, raspravljao je o *Stajalištu Republike Hrvatske o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o standardima za tijela za jednakost u području jednakog postupanja prema ženama i muškarcima te njihovih jednakih mogućnosti u pitanjima zapošljavanja i rada te o brisanju članka 20. Direktive 2006/54/EZ i članka 11. Direktive 2010/41/EU COM (2022) 688, D.E.U. br. 22/014*, koje je Odboru za ravnopravnost spolova, u skladu s člankom 154. stavkom 1. Poslovnika Hrvatskoga sabora, dostavio predsjednik Odbora za europske poslove, aktom od 31. ožujka 2023. godine.

Odbor je o navedenom Stajalištu, sukladno članku 247. Poslovnika Hrvatskoga sabora, proveo objedinjenu raspravu zajedno s raspravom o Stajalištu Republike Hrvatske o Prijedlogu direktive Vijeća o standardima za tijela za jednakost u području jednakog postupanja u području zapošljavanja i rada prema osobama bez obzira na njihovu vjeru ili uvjerenje, invaliditet, dob ili seksualnu orijentaciju, jednakog postupanja prema ženama i muškarcima u pitanjima socijalne sigurnosti te u pristupu i nabavi robe, odnosno pružanju usluga, te o brisanju članka 13. Direktive 2000/43/EZ i članka 12. Direktive 2004/113/EZ COM (2022) 689, D.E.U. br. 22/015.

Uvodno je Stajalište Republike Hrvatske predstavila državna tajnica Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike. Europska komisija 7. prosinca 2022. objavila je Paket za ravnopravnost s dva u osnovi jednaka prijedloga direktiva s različitim postupcima donošenja i različitim pravnim osnovama. Direktivama se žele propisati minimalni pravno obvezujući standardi za jačanje uloge i neovisnosti tijela za jednakost vezani za nadležnost, neovisnost, dostatne resurse, dostupnost, savjetovanje o postupku donošenja zakona i politika, veće ovlasti tijela za jednakost, informiranje javnosti te dijeljenje stručnog znanja. Republika Hrvatska pozdravlja Prijedloge direktiva EP i Vijeća. Smatra da će jasno definiranje mandata, nadležnosti, ovlasti i načina rada tijela za jednakost pridonijeti promicanju jednakosti i suzbijanju

diskriminacije kako na razini Europske unije, tako i na nacionalnoj razini te snažnijoj i kvalitetnoj implementaciji normativnog okvira EU-a u području suzbijanja diskriminacije. Vežano za prijedloge obje direktive Ministarstvo surađuje s pravobraniteljstvima i ostalim tijelima koja su aktivno uključena u davanje mišljenja o prijedlozima.

U raspravi koja je uslijedila zamjenica pučke pravobraniteljice upozнала je članove/ce Odbora s primjedbama institucije pučke pravobraniteljice na Prijedloge direktiva. Pučka pravobraniteljica, kao predsjedavajuća Europske mreže tijela za jednakost i kao članica Europskog odbora protiv rasizma i netolerancije pri Vijeću Europe, sudjelovala je u izradi standarda za tijela za jednakost. Institucija pučke pravobraniteljice aktivno sudjeluje u radu na oba Prijedloga direktiva i u nacionalnim okvirima te je u više navrata davala mišljenja Ministarstvu rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike. Generalni stav je da je ujednačavanje standarda tijela za jednakost dobar iskorak u ostvarivanju jednakosti i ravnopravnosti, te će se predloženim direktivama ojačati položaj diskriminiranih osoba kroz institucionalnu pomoć i podršku. Značajan doprinos ostvarivanju jednakosti i neovisnosti je i stavljanje naglaska na osiguranje dostatnih kapaciteta tijelima za jednakost. Neke odredbe mogu se još bolje urediti i prilagoditi nacionalnom uređenju rada tijela za jednakost. Što se tiče same svrhe, tematike i djelokruga Prijedloga direktiva mogla bi se proširiti područja njihove primjene, kao i proširiti diskriminacijske osnove kako u skladu s Poveljom o temeljnim pravima Europske unije tako i u skladu sa Zakonom o suzbijanju diskriminacije. Postoji prostor za stavljanje naglaska na višestruku i interseksijsku diskriminaciju. Iako interseksijska diskriminacija kao takva nije regulirana u Zakonu o suzbijanju diskriminacije, ne može se reći da ona ne postoji. Naime, Europski sud za ljudska prava u svojim odlukama prepoznaje interseksijsku diskriminaciju pa je prilika da se uvede taj pojam u odredbe Prijedloga direktive. Nadalje, odredbama članaka 3. i 4., referira se između ostalog na tijela za jednakost koja su višemandatna, a upravo je institucija pučke pravobraniteljice višemandatna institucija koja ima čak 5 mandata, zbog čega takvoj instituciji treba pružiti dodatnu i dovoljnu potporu kako bi mogla obavljati i mandat tijela za jednakost. Zatim, odredbom članka 4. regulirano je da je potrebno osigurati adekvatna sredstva za djelovanje tijela za jednakost u slučajevima širenja njihovih mandata, povećanja broja pritužbi, uključivanja u sudske postupke i uporabe automatiziranih sustava, ali je u noveliranom Prijedlogu direktive brisana ta odredba, s čime se institucija pučke pravobraniteljice ne slaže. Upravo u tim slučajevima tijelima za jednakost trebaju se osigurati adekvatna sredstva. Nadalje, potencijalno je problematična odredba članka 6. prijedloga Direktive, a koja se odnosi na pomoć žrtvama, odnosno da su tijela za jednakost dužna provoditi preliminarnu procjenu pritužbe na temelju informacija koje stranke postupka dobrovoljno dostavljaju. Sama preliminarna procjena može biti netočna jer se temelji na nedostatnim informacijama, stoga je potrebno dodatno raspraviti navedenu odredbu. Odredba o sudskim postupcima koja određuje da tijela za jednakost neće u sudskim postupcima moći koristiti podatke dobivene u vršenju svojih ovlasti u ispitnom postupku, jako bi unazadila dosadašnje ovlasti tijela za jednakost, a što je u suprotnosti s odredbom članka 17. Prijedloga direktive da njezina primjena ne bi trebala dovesti do smanjenja ovlasti tijela za jednakost. Novelom Prijedloga direktive ta je odredba brisana, pa treba pratiti da i u konačnom Prijedlogu bude također izostavljena. Što se tiče odredbe članka 16. o nadzoru nad implementacijom standarda za jednakost, ukazano je da bi trebalo uzeti rok od 3 godine od transpozicije Direktive radi procjene učinaka primjene standarda, radi identifikacije eventualnih nedostataka koje bi trebalo otkloniti u budućim postupanjima. Zatim, institucija pučke pravobraniteljice je stava da bi, kada Europska komisija prikuplja podatke o transpoziciji standarda, trebalo omogućiti samim tijelima za jednakost da dostavljaju informacije Europskoj komisiji kako bi ona imala izravni uvid u učinak standarda. U noveliranom Prijedlogu direktive u članku 18. a uvodi se institut odbora koji bi trebao pomagati Europskoj komisiji u smislu članka 5. Uredbe o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad

izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije. Stav je institucije pučke pravobraniteljice da Odbor treba imati savjetodavnu ulogu, neobvezujuću prilikom postupanja Europske komisije. Institucija pučke pravobraniteljice smatra da je dobro da postoje ovi standardi, ali da treba voditi računa da prilikom implementacije u nacionalni sustav ne dođe do sužavanja ovlasti koje tijela za jednakost imaju sukladno nacionalnom zakonodavstvu.

Zamjenik pravobraniteljice za ravnopravnost spolova slaže se sa izrečenim stavovima zamjenice pučke pravobraniteljice. Institucija pravobraniteljice za ravnopravnost spolova prati proces donošenja Direktiva kroz dva kanala, prvo kroz konzultacije s Ministarstvom rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, a drugo kroz rad Europske mreže tijela za jednakost. Komentari institucije pravobraniteljice za ravnopravnost spolova djelomično su sadržani u stajalištu Republike Hrvatske. Skrenuo je pozornost na odredbe nekoliko članaka: bit članka 3., koji govori neovisnosti, jest da predstavlja jamstvo neovisnosti institucije, osobito djelovanja čelnika institucije. Međutim, za razliku od institucije pučke pravobraniteljice, neprihvatanje izvješća o radu ostalih pravobraniteljskih institucija dovodi do opoziva čelnika, što nije u duhu odredbe o neovisnosti koja je sadržana u Prijedlogu direktive. Vezano za članak 8. o prikupljanju podataka, smatra da je tijelu za jednakost za učinkovito vođenje ispitnog postupka potrebno da ima ovlast tražiti od pritužene strane potrebnu dokumentaciju i očitovanje. Ovaj „alat“ ne bi trebalo ostaviti na dispoziciju državama-članicama jer bez njega se ne može učinkovito provesti ispitni postupak, te bi došlo do umanjenja ovlasti tijela za jednakost, što je suprotno članku 17. Direktive koji predstavlja jamstvo da Direktiva kroz implementaciju neće umanjiti ovlasti tijela za jednakost. U članku 9. koji govori o sporovima, Prijedlog direktive predviđa nekoliko načina sudjelovanja tijela za jednakost u sudskim postupcima, a stav je institucije pravobraniteljice za ravnopravnost spolova da bi to pitanje trebalo prepustiti vlastitim pravnim tradicijama država-članica. Naime, institucija pravobraniteljice za ravnopravnost spolova sada ima mogućnost sudjelovati u sudskim postupcima u svojstvu umješača, što se koristi u 1-2 slučaja godišnje, kada se procijeni da je to važno za sudsku prasku vezano za ravnopravnost spolova. U tom kontekstu važno je da se ne ograničava mogućnost tijelima za jednakost da, u sudskim postupcima u kojima sudjeluju kao umješači, raspoložu korištenjem materijala koja tijela prikupljaju u ispitnim postupcima. Taj materijal koji se prikuplja u ispitnom postupku predstavlja podlogu za dokazivanje pravnog interesa za sudjelovanje i predstavlja podlogu na koji način institucija smatra da bi se trebalo riješiti određeno pitanje. U noveliranom Prijedlogu nema te odredbe, što smatra pozitivnim. Što se tiče situacije kada je postupak već u tijeku, trenutni pravni okvir određuje da ako se odlučuje po istom činjeničnom supstratu, institucija pravobraniteljice za ravnopravnost spolova mora se izuzeti i obustaviti postupak. Međutim, ako u postupku nije istaknuta diskriminacija, instituciju pravobraniteljice za ravnopravnost spolova trenutno pravni sustav ne sputava da provodi ispitni postupak. Iz odredbe u Prijedlogu direktive proizlazi da čim se o tom predmetu odlučuje u sudskom postupku (iako se ne radi o istom činjeničnom supstratu) tijela za jednakost ne bi se više smjela baviti tim predmetom. Predlažu se nešto kraći rokovi za transponiranje i izvještavanje. Nadalje, specifično za instituciju pravobraniteljice za ravnopravnost spolova jest da se pred nju se postavljaju dosta velika očekivanja jer, uz ove dvije direktive, postoji i Direktiva o transparentnosti plaća za čiju provedbu postoje očekivanja od pravobraniteljice za ravnopravnost spolova. Zatim, prema Direktivi o borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji, tijela za jednakost imaju određenu ulogu u asistenciji žrtvama, edukaciji i informiranju. Također i za Direktivu o ženama u upravnim odborima trgovačkih društava slijedi faza transponiranja pa će institucija pravobraniteljice za ravnopravnost spolova imati značajnu ulogu i u procesu njezine provedbe. Stoga zamjenik pravobraniteljice za ravnopravnost spolova smatra da je potrebno dobro postaviti pitanje financijskih resursa i ljudskih potencijala institucije pravobraniteljice za ravnopravnost spolova.

Predsjednica Odbora postavila je nekoliko pitanja vezanih za Prijedloge direktiva. Zanima je na konkretnom primjeru razlika između postupanja tijela za jednakost prema dosadašnjim ovlastima te postupanja u slučaju kada bi Direktiva bila usvojena. Drugo pitanje bilo je vezano za odnos Republike Hrvatske prema jednom nadtijelu Europske unije. Naime, ako odbor, koji bi trebao pomoći Europskoj komisiji a koji se predlaže noveliranim Prijedlogom direktive, ne bi imao isključivo savjetodavnu ulogu, kakvo bi bilo stajalište Republike Hrvatske, odnosno bi li to bilo prihvatljivo za Republiku Hrvatsku. Predsjednica Odbora zaključno je pitala hoće li biti jedinstvena politika sadašnje hrvatske vlasti unutar Europskog parlamenta i u Republici Hrvatskoj, odnosno hoće li biti disonantnih tonova kao kod donošenja Direktive o transparentnosti plaća.

U odgovoru na postavljeno pitanje zamjenica pučke pravobraniteljice dala je primjer vezan za sudski postupak. Naime, prema Zakonu o suzbijanju diskriminacije, pučka pravobraniteljica može biti umješak u postupak i pokrenuti tzv. udružnu antidiskriminacijsku tužbu, ali to ne može ako je samo jedna žrtva diskriminacije. Odredba članka 9. stavka 2., točke c. Prijedloga direktive, navodi pravo tijela za jednakost da u ime jedne ili više žrtava pokrene postupak. Iz toga proizlazi da bi usvajanjem Direktive pučka pravobraniteljica mogla pokrenuti postupak i kada je samo jedna žrtva, a takvi su slučajevi i puno češći nego zaštita kolektivnih interesa neke skupine koja je diskriminirana.

Predstavnica Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike istaknula je da trenutačno u radnoj skupini zastupaju stav da navedeni odbor treba imati savjetodavnu ulogu, za što do sada nije bilo otpora drugih članica ili Europske komisije, te ne smatra da bi to pitanje moglo biti problematično u budućnosti. Što se tiče zajedničkog stava Republike Hrvatske na svim razinama djelovanja Europske unije, predstavnica Ministarstva podsjetila je da se zastupnici u Europskom parlamentu nisu protivili sadržaju Direktive nego su imali primjedbu na proceduru njezina donošenja u Parlamentu, odnosno tražili su da se prije stavljanja na plenarnu sjednicu Europskog parlamenta održi još jedna sjednica Odbora.

Nakon provedene rasprave, Odbor za ravnopravnost spolova većinom glasova (7 glasova „za“ i 2 „suzdržana“ glasa) Odboru za europske poslove utvrdio je sljedeće

MIŠLJENJE

Odbor za ravnopravnost spolova podržava Stajalište Republike Hrvatske o Prijedlogu direktive Europskog parlamenta i Vijeća o standardima za tijela za jednakost u području jednakog postupanja prema ženama i muškarcima te njihovih jednakih mogućnosti u pitanjima zapošljavanja i rada te o brisanju članka 20. Direktive 2006/54/EZ i članka 11. Direktive 2010/41/EU COM (2022) 688.

PREDSJEDNICA ODBORA



Izv. prof. dr. sc. Marija Selak Raspudić