

ZAŠTO NEMA ŽENA U VLADAMA?

Žene u izvršnoj vlasti u BiH: zastupljenost i reprezentativnost

Adnan Kadribašić

Sarajevski otvoreni centar
Bosna i Hercegovina

Sarajevo, decembar 2017.
ISSN 2303-6079

www.soc.ba
www.lgbti.ba

Sadržaj

1. UVOD	3
1.1. Pitanje reprezentativnosti u izvršnoj vlasti	3
1.2. Formiranje izvršne vlasti u BiH	4
2. DEFINIRANJE PROBLEMA – MJERE ZA OSTVARIVANJE PUNE RAVNOPRAVNOSTI SPOLOVA U IZVRŠNOJ VLASTI	6
2.1. Šta je to izvršna vlast u BiH?	6
2.2. Trenutni pristup – povećanje ponude	8
2.3. Moguće rješenje – povećanje potražnje	11
3. PRIJEDLOG ZA RJEŠENJE PROBLEMA: REGULACIJA KVOTE ZA MANJE ZASTUPLJENI SPOL U IZVRŠNOJ VLASTI	13
3.1. Vijeće ministara BiH	15
3.2. Vlada Federacije BiH	16
3.3. Vlada Republike Srpske	17
3.4. Vlade kantona	18
3.5. Jedinice lokalne samouprave	18
3.5.1. Lokalna samouprava u Federaciji BiH	18
3.5.2. Lokalna samouprava u Republici Srpskoj	19
3.5.3. Brčko distrikt	19
4. UMJESTO ZAKLJUČKA	20
5. LITERATURA I KORIŠTENI IZVORI	25
6. O AUTORU	26
7. O SARAJEVSKOM OTVORENOM CENTRU	27
SPISAK SRODNIH PUBLIKACIJA	28

Edicija Human Rights Papers Sarajevskog otvorenog centra
Broj publikacije 32

Naslov: Zašto nema žena u vladama?
Žene u izvršnoj vlasti u BiH: zastupljenost
i reprezentativnost
Autor: Adnan Kadribašić
Review: Adis Arapović
Lektura: Šejla Hukara
Korektura: Sandra Zlotrg
Prelom i dizajn: Dina Vilić
Izdavač: Sarajevski otvoreni centar, www.soc.ba
Za izdavača: Emina Bošnjak

© Sarajevski otvoreni centar

Nekomercijalno umnožavanje, fotokopiranje ili bilo koji drugi oblik reprodukcije cijele publikacije ili njezinih dijelova je poželjno, uz prethodno informisanje izdavača na office@soc.ba i saglasnost izdavača. Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost njenog autora.

Publikacija je izrađena u okviru projekta koji Sarajevski otvoreni centar realizuje uz finansijsku podršku Švedske međunarodne razvojne agencije (SIDA). Sadržaj ove publikacije je isključiva odgovornost njenog autora i ni na koji način ne odražava stavove donatora.



1. UVOD

Žene tradicionalno nisu dovoljno zastupljene u vladama u Bosni i Hercegovini, a nijedna vlada u BiH, od njih 14 (Vijeće ministara BiH, entitetske, kantonalne i Vlada Brčko distrikta BiH), do danas nije imenovana tako da se ostvari prag od 40 posto iz člana 20 Zakona o ravnopravnosti spolova BiH – prečišćeni tekst (*Službene novine BiH*, broj 32/10). U trenutnom sazivu Vijeća ministara BiH imenovane su dvije žene, u Vladi Federacije Bosne i Hercegovine četiri, dok je u Vladi Republike Srpske imenovana premijerka i tri ministrice. U vladama kantona nijedna žena nije imenovana za premijerku, dok je zastupljenost ministrica u kantonalnim vladama iznosila 12,76 posto¹ (broj ministrica varira od 0 do 22 posto, u zavisnosti od kantona). **Najdrastičniji primjer je Vlada Zeničko-dobojskog kantona, u kojoj nije imenovana nijedna žena.** Prema ovim podacima, Bosna i Hercegovina je na 66. mjestu po broju žena u vladama prema posljednjoj analizi „Žene u politici 2017“.²

(1) Državna tijela na svim nivoima organizacije vlasti, i tijela lokalne samouprave, uključujući zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, političke stranke, pravna lica s javnim ovlaštenjima, pravna lica koja su u vlasništvu ili pod kontrolom države, entiteta, kantona, grada ili općine ili nad čijim radom javni organ vrši kontrolu, osigurat će i promovirati ravnopravnu zastupljenost spolova u upravljanju, procesu odlučivanja i predstavljanju. Ova obaveza postoji i za sve ovlaštene predlagачe prilikom izbora predstavnika i delegacija u međunarodnim organizacijama i tijelima.

1.1. Pitanje reprezentativnosti u izvršnoj vlasti

Zahtjevi da svi oblici i nivoi vlasti budu reprezentativni, tj. da odražavaju strukturu biračkog tijela, legitimni su, posebno kada tretiramo najviše zakonodavne i izvršne organe. Građani i građanke očekuju da sve grupe u društvu utječu na donošenje odluka, bilo da te grupe dijele neke zajedničke osobine, kao što su etnička pripadnost, boja kože, rasa, spol i slično, ili da imaju isto geografsko porijeklo. U kontekstu ravnopravnosti spolova, očekivanje u vezi s reprezentativnošću odnosi se na ideju **kritične mase u kojoj se podrazumijeva da postoji kritičan broj žena na mjestima odlučivanja, koje bi bile u mogućnosti da predstavljaju interese žena kao grupe.** Ideja kritične mase danas je jedan od aksioma predstavničke demokratije.

Prvi međunarodni dokumenti u kojima se govori o ideji kritične mase su **Pekinška deklaracija i Platforma za akciju**,³ unutar kojih je 1995. godine utvrđen **cilj od 30 posto žena** na mjestima odlučivanja. Izmjenama i dopunama Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH iz 2009. godine utvrđeno je da ravnopravna zastupljenost spolova postoji u slučaju kada je jedan od spolova zastupljen najmanje u iznosu od 40 posto.⁴ Taj

1 Podaci prikupljeni putem zvaničnih web prezentacija kantonalnih vlada na dan 1. 12. 2017. godine: Vlada KS 15%, Vlada TK 8%, Vlada ZDK 0%, Vlada USK 10%, Vlada K10 11%, Vlada ZHK 20%, Vlada PK 20%, Vlada BPK 22%, Vlada SBK 11%.

2 „Žene u politici 2017“, Interparlamentarna unija, podaci od 1. 1. 2017. godine, dostupno na: <https://www.ipu.org/resources/publications/infographics/2017-03/women-in-politics-2017>

3 Pekinška deklaracija i Platforma za akciju, Četvrta svjetska konferencija o ženama, dostupno na: <http://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/01/04-PEKINSKA-DEKLARACIJA-kb.pdf>

4 Zakon o ravnopravnosti spolova u BiH – član 20, prečišćeni tekst („Službeni glasnik BiH“, br. 32/10)

- (2) Ravnopravna zastupljenost spolova postoji u slučaju kada je jedan od spolova zastupljen najmanje u procentu 40% u tijelima iz stava (1) ovog člana.
- (3) Diskriminacijom po osnovu spola smatra se situacija kada ne postoji ravnopravna zastupljenost iz stava (2) ovog člana.
- (4) Tijela iz stava (1) ovog člana u cilju ostvarivanja ravnopravne zastupljenosti spolova i otklanjanja diskriminacije dužna su donositi posebne mjere propisane članom 8 ovog Zakona.

član 20
(Zakon o ravnopravnosti spolova BiH – prečišćeni tekst, Službene novine BiH, broj 32/10)

cilj da 40 posto žena bude na mjestima odlučivanja utvrđen je i na nivou Vijeća Evrope u Preporuci (2003)3⁵ Odbora ministara Vijeća Evrope.

U fokusu većine analiza o učešću žena u odlučivanju jeste zastupljenost žena u zakonodavnim tijelima. Autori_ ce ovakvih analiza u posljednjoj deceniji se bave utjecajem koji izabrane žene imaju na donošenje odluka koje su u interesu žena kao grupe, odnosno utjecajem zastupnica na zakone i politike koje mogu poboljšati položaj žena, ali i analizom utjecaja svih zakona i politika na (ne)ravnopravnost spolova.

Pored zakonodavnih tijela, u dijelu analiza autori_ ce se bave institucionalnim mehanizmima za ravnopravnost spolova (kao što je Agencija za ravnopravnost spolova), te njihovim utjecajem pri provođenju politika za ravnopravnost spolova na različitim nivoima. Jedna analiza⁶ utvrdila je dokaze da je čak i sa dosadašnjom zastupljenošću utjecaj žena u zakonodavnim tijelima vidljiv. Međutim, analize o utjecaju žena na odluke tijela izvršne vlasti, odnosno vlada u čijem sastavu su bile žene, dosada se nisu radile.

1.2. Formiranje izvršne vlasti u BiH

Proces formiranja vlasti na svim nivoima nakon izbora često je dugotrajan i iscrpljujući. Nakon Općih izbora 2014. godine, formiranje parlamentarnih većina, te imenovanje novih saziva Vijeća ministara BiH, entitetskih vlada (posebno Vlade FBiH), kantonalnih vlada ponedje je trajalo skoro šest mjeseci. Glavni kamen spoticanja za političke partije, koje čine koalicije na različitim nivoima, jeste pitanje raspodjele pozicija u izvršnoj vlasti. Fokus političkih partija je na međusobnoj raspodjeli pozicija u izvršnoj vlasti, pri čemu se pitanju ravnopravne zastupljenosti osoba s obzirom na spol ne posvećuje dovoljna pažnja.

Članom 20 Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH utvrđena je norma od 40 posto zastupljenosti manje zastupljenog spola (žena) na mjestima odlučivanja, uključujući i tijela izvršne vlasti. Ukoliko ova pravna norma ne može biti ispunjena, utvrđena je obaveza poduzimanja posebnih mjera u skladu sa članom 8 Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH, ali i u skladu sa svim međunarodnim mehanizmima ljudskih prava. Mjere se uvode privremeno radi ostvarivanja stvarne (*de facto*) ravnopravnosti spolova, odnosno, u ovom slučaju, radi postizanja cilja od 40 posto. Niska zastupljenost žena u vladama, koje bi u političkom sistemu BiH značajno utjecale na donošenje odluka, godinama se problematizira. Međutim,

5 Preporuka REC (2003)3 Odbora ministara državama članicama o uravnoteženom sudjelovanju žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju, dostupno na: http://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/01/CM-Rec200717_prelom.pdf

6 Kadribašić, A. (2014) *Kritička analiza nivoa suštinske zastupljenosti žena postignutog kvotama*, Sarajevo: Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine, dostupno na: http://www.osfbih.org.ba/images/Prog_docs/PDFP/pdftp_13/BHS_S_76_Adnan_Kadribasic.pdf

dosad nisu uspostavljeni mehanizmi kojima bi se to stanje sistematično i trajno unaprijedilo.

U ovoj studiji nastoji se analizirati značaj izvršne vlasti u ustavnom i političkom sistemu Bosne i Hercegovine, razmatraju se mogući modeli postizanja ravnopravne zastupljenosti, analizira se mogući utjecaj kvota na sastav vlada, kao i pristup za postizanje ciljeva utvrđenih Zakonom o ravnopravnosti spolova u BiH.

2. DEFINIRANJE PROBLEMA – MJERE ZA OSTVARIVANJE PUNE RAVNOPRAVNOSTI SPOLOVA U IZVRŠNOJ VLASTI

2.1. Šta je to izvršna vlast u BiH?

Vlast u Bosni i Hercegovini podijeljena je na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Takav princip trodiobe jedan je od osnovnih principa svih evropskih liberalnih ustava (npr. Ustav Bosne i Hercegovine, članovi IV i V). Izvršnu vlast u BiH čine Vijeće ministara BiH, Predsjedništvo BiH, Vlada Republike Srpske, Vlada Federacije BiH, vlade kantona i Vlada Brčko distrikta BiH, te općinski načelnici i gradonačelnici. Izvršna vlast, odnosno, u užem smislu, vlada, državni je kolegijalni organ koji čine ministri_ice koji su, po pravilu, na čelu pojedinih resora (ministarstava). U parlamentarnim sistemima vlade su se razvile u značajno tijelo i najčešće su nosioci cjelokupne izvršne vlasti.

Članovi_ice izvršne vlasti ne biraju se direktno (osim članova Predsjedništva i većine općinskih načelnika/gradonačelnika), već ih imenuju zakonodavna tijela. Unutar zakonodavnih tijela mogu se donijeti odluke da se članovi_ice izvršne vlasti razriješe dužnosti. U skladu s ustavima, članovi_ice izvršne vlasti provode politike i odluke koje se donose u okviru zakonodavne vlasti, te su dužni izvještavati zakonodavna tijela o rezultatima svog rada.

Iako je legitimitet za predstavljanje građana i građanki u rukama izabranih zastupnika_ca, članovi_ice izvršne vlasti predstavljaju onaj dio vlasti koji ima daleko veći utjecaj na svakodnevni život, odnosno položaj određenih grupa ili širih populacija u društvu. U okviru zakonodavnih tijela odobrava se budžet nadležnih institucija, ali realizacija sredstava je najčešće u nadležnosti ministarstava koja čine izvršnu vlast. Zakonodavna tijela vrše nadzor nad utroškom budžeta, kao i nad samim radom ministarstava, ali na nivou provođenja politika izvršna vlast je itekako samostalna.

Dok je zakonodavna vlast tradicionalno percipirana kao najbitniji segment vlasti, opća tendencija u savremenom razvoju političkih sistema jeste jačanje položaja, uloge i moći izvršne vlasti. U većini zemalja, pa tako i u BiH, izvršna vlast ima zadatak da analizira, osmišljava i predlaže zakonodavne projekte i inicijative. Stoga bi većinu odluka koje se donose u parlamentima trebala predložiti upravo vlada. Zakonima i drugim aktima zakonodavna vlast delegira dio svojih zakonodavnih ovlaštenja na izvršnu vlast, da ona kroz donošenje podzakonskih tj. provedbenih akata osigura primjenu donesenih zakona, te samostalno regulira određene oblasti ili pitanja koja nisu zakonima uređena.

Upravo razumijevanje ovih odnosa, a posebno trenda jačanja izvršne

vlasti, veoma je značajno za očekivanja u oblasti ravnopravnosti spolova. **Razumijevanje uloge koju izvršna vlast ima u BiH može nam pomoći da shvatimo zašto se očekivane promjene, kada je riječ o ravnopravnosti spolova, ne dešavaju, iako je primjetan porast žena u zakonodavnoj vlasti.**

Međutim, potpuno razumijevanje djelovanja izvršne vlasti nije moguće, jer ne postoji dovoljno istraživanja koja bi omogućila uvid u političke procese i procese donošenja odluka iza zatvorenih vrata različitih vlada. Dok su zakonodavna tijela u BiH već dostigla zavidan nivo transparentnosti u djelovanju, posebno kada je riječ o javnosti rada, proces donošenja odluka u izvršnoj vlasti nije vidljiv i dostupan široj i stručnoj javnosti.

Ono što se već može zaključiti jeste da i ona formalna pravila koja postoje nisu ključna za donošenje odluka, čak ni kada je riječ o predlaganju sastava vlada. Iako je opće pravilo da mandatar_ka predlaže ministre_ice, u stvarnosti ta odluka ovisi o brojnim drugim faktorima, koji su rijetko dostupni u pisanoj formi i najčešće zavise od političkih pregovora između različitih partija, koje međusobnim dogovorom formiraju parlamentarnu većinu, odnosno poziciju na nekoj formuli međusobno podijeljenih pozicija u vladama. Kako ova pravila nisu dostupna, nije moguće analizirati razloge zbog kojih žene nisu dovoljno zastupljene u političkim dogovorima, kao ni u konačnim sastavima vlada.

Ovo je djelimični odgovor na pitanje zašto se ne ispunjava očekivanje da u zakonodavnoj vlasti, gdje se broj žena povećava, same žene djeluju kao korektivni mehanizam ako predloženi sastav vlade ne poštuje odredbe o minimalnoj zastupljenosti iz Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH. Zastupnici_e u zakonodavnoj vlasti često samo formalno odobravaju politički dogovor koji je postignut između političkih stranka iz kojih dolaze. Ukoliko te političke partije imaju dovoljan broj zastupnika_ca da potvrde imenovanje vlade, ništa neće zaustaviti proces odobravanja vlada od strane zakonodavnih tijela. Uzmemo li u obzir teoriju „kritične mase“ o određenom procentu koji je potreban da grupa djeluje zajednički i predstavlja svoje interese – u slučaju zahtjeva za imenovanje vlade koju čini najmanje 40 posto osoba oba spola – moramo govoriti o zakonodavnom tijelu kod kojeg je u strankama koje čine poziciju ovaj procenat osiguran. Mi danas ne možemo govoriti da li bi žene u takvoj situaciji zaista djelovale zajednički, budući da takvo zakonodavno tijelo u BiH nikada nije postojalo. Međutim, i u takvoj situaciji je upitno koji identitet bi kod izabраниh zastupnica prevagnuo, onaj politički, ili onaj spolni.

2.2. Trenutni pristup – povećanje ponude

Savremene demokratije zasnivaju se na pravu učešća svih punoljetnih građana_ki (demosa) u izboru svojih predstavnika_ca (u parlamentima), koji onda vladaju na određeno vrijeme u njihovo ime. One političke partije koje nude političke programe koje većina biračkog tijela očekuje ostvaruju bolje rezultate na izborima i veće šanse da dobiju više glasova. Isto tako, prilikom internog odlučivanja unutar političkih partija o tome ko će predstavljati političke programe u javnosti, odluke se donose s pretpostavkom šta su očekivanja biračkog tijela, tj. koji pojedinci mogu pridobiti simpatije i sljedbenike više od drugih.

Političke partije, koje mogu osigurati većinu u zakonodavnom tijelu, imaju priliku kreirati koalicije i predložiti sastav izvršne vlasti. Kod predlaganja mandatar_a_ki i ministara_ica, političke partije uzimaju u razmatranje samo vlastiti kadar, odnosno biraju osobe za koje smatraju da će najkvalitetnije provoditi politiku koja je u skladu s partijskim ciljevima. Budući da su ograničene samo na osobe iz svojih političkih redova, njihova ponuda je značajno sužena, jer nisu u prilici predlagati osobe za koje smatraju da su najstručnije za određeni resor.

Kad političke partije ne bi bile ograničene samo na svoje članstvo, jasno je da bi u BiH bilo dovoljno stručnih žena da preuzmu svaki resor u svih 14 vlada. Žene su u posljednjih deset godina obrazovaniji spol.⁷ Od ukupnog broja diplomiranih, svake godine je preko 60 posto studentica, a ako se ovakav trend nastavi, broj žena i muškaraca doktorantica_ata će biti jednak na kraju 2017. godine.⁸ Veći je broj žena i u pravosudnom sektoru, kao i na mjestima predsjednica sudova i glavnih tužiteljica.⁹ Stoga je jasno da potencijal stručnih osoba koje nisu politički aktivne ostaje neiskorišten, što je u kontekstu BiH izraženije i u većoj mjeri na štetu žena.

Čak i unutar članstva i organa političkih partija, broj žena je relativno visok i kreće se od 33 posto pa naviše, uključujući i mjesta odlučivanja u partijama.¹⁰ Međutim, ostaje neistraženo koliko su žene koje su politički aktivne imale priliku steći političko iskustvo koje se u strankama smatra neophodnim da bi bile predložene na mjesta odlučivanja.

Da bi se **podstakle žene da grade političku karijeru, usvojene su afirmativne mjere**¹¹ u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine. Njima se želi povećati ponuda stručnih i politički iskusnih žena, koje kroz kvote na listama kandidata_kinja i kroz iskustvo koje steknu u zakonodavnim

7 Žene i muškarci u Bosni i Hercegovini, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Sarajevo, 2013.

8 Ibid.

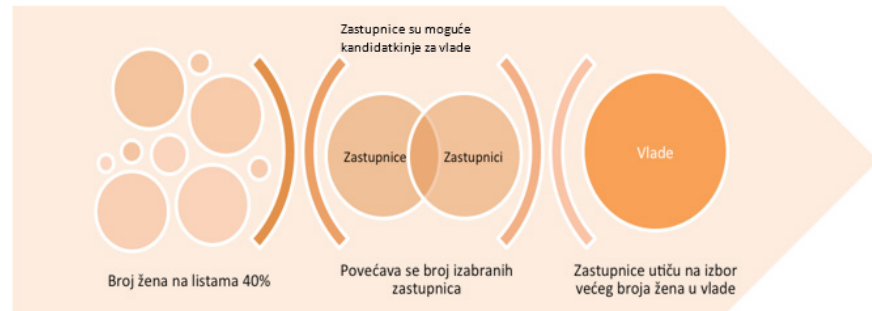
9 Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj za 2013. godinu

10 Kadribašić A. (2013) *Kritička analiza nivoa suštinske zastupljenosti žena postignutog kvotama*, Sarajevo: Fond otvoreno društvo BiH.

11 U skladu s članom 8 Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH „afirmativne mjere“ su definirane kao: „...posebne mjere se uvode privremeno radi ostvarivanja stvarne ravnopravnosti spolova i ne smatraju se diskriminacijom, uključujući norme, kriterije ili prakse koje je moguće objektivno opravdati legitimnim ciljem, a moraju biti proporcionalne, primjerene i nužne“.

tijelima trebaju povećati svoje šanse za imenovanje u izvršnu vlast.

Prikaz trenutnog pristupa u BiH



Kada je riječ o trenutnom institucionalnom pristupu za povećanje zastupljenosti žena u izvršnoj vlasti, postojeće kvote u Izbornom zakonu u BiH – prečišćeni tekst (*Službene novine BiH*, broj 18/13) jesu način na koji se može postići povećanje ponude „politički iskusnih“ kandidatkinja. U skladu s brojnim analizama, zakonodavni pristup u reguliranju ove kvote predstavlja jedno od najnaprednijih rješenja u komparativnom pravu. Zaista, kvote su dovele do povećanja zastupljenosti žena u zakonodavnim tijelima.

Iako nije zahvalno govoriti o procentualnoj zastupljenosti žena i muškaraca, činjenica je da je prije 1998. godine, kada je prvi put uvedena kvota od najmanje 30 posto, manje zastupljen spol na izbornim listama bila tzv. ženska kvota. **U Parlamentarnoj skupštini BiH bilo je 2% zastupnica, u Narodnoj skupštini Republike Srpske 2,4%, a u Parlamentu FBiH 5%.** Postojeća kvota, koja podrazumijeva obaveznu minimalnu zastupljenost od 40% manje zastupljenog spola na svim mjestima odlučivanja, uvedena je prvi put 2003. godine u Zakonu o ravnopravnosti spolova u BiH. Godine 2013. usvajanjem izmjena i dopuna Izbornog zakona BiH, kvota od minimalnih 40% manje zastupljenog spola uvodi se kao obaveza za sve izborne liste.

Ova kvota zasnovana je na sljedećoj premisi: povećanje broja žena na kandidatskim listama, uključujući i minimalno drugo, peto, osmo itd. mjesto, dovodi do promjene svijesti o ženama kao mogućim zastupnicama, a pored toga povećava se i statistička vjerovatnoća da žene budu izabrane. Zastupnice koje budu izabrane, za vrijeme svog mandata će steći značajno političko iskustvo, te će se time povećati broj kvalitetnih političarki koje će budući_a mandatar_ka moći uzeti u razmatranje prilikom predlaganja saziva vlade. Međutim, kod ovog pristupa dosta aspekata zavisi od pisanih i nepisanih pravila u vezi s formiranjem izvršne vlasti i zanemaruju se drugi elementi ustavnog i političkog sistema u BiH, zbog kojih može doći u pitanje opravdanost rješenja koje se bazira na navedenoj premisi.

Prije svega, to se odnosi na činjenicu da je ovaj pristup kreiran na osnovu modela vestminsterskih demokratija kod kojih ne postoje pisana pravila oko raspodjele političkog utjecaja između različitih grupa u društvu. **U Bosni i Hercegovini to nije slučaj, budući da su u ustave ugrađeni elementi konsocijativne demokratije.** Tako su, naprimjer, u Ustavu BiH utvrđene geografske kvote (najviše dvije trećine svih ministara može biti imenovano sa teritorije Federacije, Ustav BiH, član IV1), te je unutar Zakona o Vijeću ministara BiH (*Službene novine BiH*, broj 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 24/08) utvrđena kvota za konstitutivne narode (u sastavu Vijeća ministara BiH osigurat će se jednaka zastupljenost konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine).

Slična rješenja mogu se naći i u drugim ustavima, na nižim nivoima BiH. Zbog toga će i utjecaj kvota iz Izbornog zakona BiH biti manji nego u vestminsterskim demokratijama, budući da one ne podrazumijevaju mehanizme za učešće (drugih) grupa u društvu. U tim sistemima, utjecaj koji bi kvota za liste kandidata_kinja imala bio bi mnogo veći, jer je broj političkih subjekata manji. Drugim riječima, iz manjeg broja političkih partija predlaže se mandatar_ka i saziv vlade.

Kad su u pitanju nepisana pravila, to se prije svega odnosi na broj političkih subjekata koji učestvuju u formiranju vlada, a kad govorimo o pisanim pravilima, riječ je o ravnopravnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda i ostalih u formiranju vlada. Pogledamo li prethodni sastav Parlamentarne skupštine BiH, možemo primijetiti da su 42 zastupnička mjesta bila podijeljena između 11 političkih subjekata.¹² Vijeće ministara BiH (mandatar_ka i devet ministarstava), predloženo je od strane šest političkih partija. Već na osnovu ovih podataka možemo uočiti da je broj zastupnica, koje su u ovih šest političkih partija mogle biti uzete u razmatranje, manji od ukupnog broja zastupnica koje su bile izabrane u tom ili prethodnom mandatu.

Pored toga, većina članova_ica Vijeća ministara BiH nisu izabrani zastupnici i zastupnice, nego su to uglavnom osobe koje su obavljale druge funkcije u tijelima izvršne vlasti. Tako je u sazivu Vijeća ministara BiH, koji je potvrđen u martu 2015. godine, imenovana samo jedna osoba koja je izabrani zastupnik na Općim izborima 2014. godine za Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH (Vjekoslav Bevanda).

Stoga je pristup koji je baziran na ovom zakonodavnom rješenju upitan, bar kada je riječ o povećanju broja žena u izvršnoj vlasti. Iako su u saziv

¹² Web-stranica Parlamentarne skupštine BiH: https://www.parlament.ba/sadrzaj/poslanici/p/Archive.aspx?langTag=bs-BA&template_id=6&pril=b&m=2 (pristupljeno 1.4.2015. godine)

Vijeća ministara BiH¹³ imenovane dvije žene (ili 22%),¹⁴ još jednom je potvrđena teza o regrutiranju osoba koje su već obavljali funkcije u izvršnoj vlasti. To potvrđuje i tezu da fokus za postizanje ravnopravne zastupljenosti žena i muškaraca u izvršnoj vlasti ne može biti (samo) na kvotama u Izbornom zakonu BiH.

2.3. Moguće rješenje – povećanje potražnje

Na osnovu prethodne analize, ali i podataka o trenutnoj zastupljenosti žena u izvršnoj vlasti na svim nivoima, može se zaključiti da sistem baziran na premisi o povećanju ponude stručnih političarki nije doveo do željenog rezultata. Zbog toga je neophodno razmotriti mogućnost da se djeluje na potražnju za ravnopravnim učešćem žena i muškaraca na mjestima odlučivanja.

Koji su mogući pravci djelovanja? **Najočitiji primjer posebnih mjera za postizanje ciljeva, koji su izraženi u procentima, jesu kvote.** Kvote se u kontekstu ravnopravne zastupljenosti odnose na one odredbe kojima se definira proporcionalni udio u odlučivanju koji određena grupa treba ostvariti u određenoj oblasti javnog života. Postizanje ravnopravne zastupljenosti grupa putem kvota i dalje je veoma kontraverzno u većini zemalja. Ipak, u oblasti uređenja izbornih sistema u svijetu, veća zastupljenost žena u zakonodavnim tijelima najčešće se nastoji postići kvotama. **U Međuparlamentarnoj uniji procjenjuju da u izbornim zakonima više od polovine zemalja svijeta postoji neki oblik kvota. Takav je slučaj i sa Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine.**

Ako se analiziraju ustavi i zakoni kojima se definira način izbora i sastav vlada, može se zaključiti da ni u jednom takvom zakonu nisu definirane posebne mjere za postizanje ravnopravne zastupljenosti žena i muškaraca. Također, može se pretpostaviti da do sada nisu postojali ni drugi oblici uvođenja posebnih mjera, poput definiranja kriterija i praksi za osiguranje ravnopravne zastupljenosti žena i muškaraca u vladama, posebno ako se u obzir uzmu trenutni podaci koji se odnose na udio žena u vladama. **U pravnom sistemu Bosne i Hercegovine kvote putem kojih se osigurava učešće određenih grupa na vlasti nisu toliko kontraverzne koliko su u nekim drugim pravnim sistemima.**

Kada se analiziraju odredbe kojima se regulira sastav vlada, vrlo lako se može primijetiti da se upravo reprezentativnost vlada najčešće postiže putem kvota, pogotovo kada je riječ o **proporcionalnoj zastupljenosti konstitutivnih naroda (i ostalih)**. Tako se, naprimjer, u Zakonu o

¹³ Vijeće ministara čine predsjedavajući i ministri Vijeća ministara; Poslovnik o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, član 5.

¹⁴ Predsjedavajući Vijeća ministara BiH, Odluka o imenovanju ministara, zamjenika ministara i zamjenika predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, broj 01-34-3-594-5/15 od 31.3.2015. godine

Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, u članu 6, utvrđuje da će se u sastavu Vijeća ministara osigurati jednaka zastupljenost konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine. Ovakva ili slična odredba može se pronaći i u entitetskim, kantonalnim i propisima Brčko distrikta BiH, pa čak i u propisima kojima se reguliraju imenovanja na nivou općina i gradova.

3. PRIJEDLOG ZA RJEŠENJE PROBLEMA: REGULACIJA KVOTE ZA MANJE ZASTUPLJENI SPOL U IZVRŠNOJ VLASTI

U kontekstu pravnog normiranja, kvote predstavljaju posebne mjere koje se propisuju s ciljem otklanjanja neravnopravnosti. Ova vrsta mjera ima uporište u međunarodnom katalogu ljudskih prava, a u slučaju Bosne i Hercegovine one su regulirane i unutar domaćeg zakonodavstva.

Zakonom o ravnopravnosti spolova u BiH, u članu 20, stav 4, utvrđena je obaveza donošenja posebnih mjera u slučaju da jedan od spolova nije zastupljen u dovoljnoj mjeri. U ovom trenutku, nijedna vlada nije formirana na način da je imenovano najmanje po 40% ministara_ica oba spola, žene su i dalje podzastupljeni spol u svim vladama u BiH, a u nekim slučajevima potpuno su zanemarene. Nijedno zakonodavno tijelo prilikom imenovanja mandatar_a_ke ili potvrđivanja vlada nije razmatralo mjere koje bi bile prikladne da se osigura cilj od 40% zastupljenosti manje zastupljenog spola.

Posebne mjere, u skladu sa članom 8 Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH, ali i u skladu sa svim međunarodnim mehanizmima ljudskih prava, **uvode se privremeno radi ostvarivanja stvarne (de facto) ravnopravnosti spolova i ne smatraju se diskriminacijom**, a odnose se na sve norme, kriterije ili prakse koje je moguće objektivno opravdati legitimnim ciljem, a moraju biti proporcionalne, primjerene i nužne.

Tako je, naprimjer, u *Zaključnim zapažanjima na kombinovani četvrti i peti periodični izvještaj Bosne i Hercegovine* **Komiteu Ujedinjenih naroda za eliminaciju diskriminacije žena** preporučio da Bosna i Hercegovina „uvede procedure da osigura djelotvornu primjenu člana 20 Zakona o ravnopravnosti spolova (...) kroz upotrebu privremenih posebnih mjera tamo gdje je to prikladno”.¹⁵

Iako ih ništa ne sprečava da u bilo kojem zakonodavnom tijelu, na osnovu člana 20 Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH, zahtijevaju i potvrde vladu koja ima najmanje po 40% ministara_ica oba spola, ne postoji ni obaveza da se ovaj član direktno primjenjuje. Na osnovu prethodne analize člana 20, a posebno stava 4, jasno je da je ovo odredba kojom se utvrđuje cilj, a ne kvota, ali i odredba kojom se utvrđuje obaveza da se poduzmu posebne mjere u skladu sa članom 8.

Stoga bi zagovaranje donošenja posebnih mjera u skladu sa članom 20 trebalo biti usmjereno na zakonodavna tijela kao ključne donosioce odluka u ovom slučaju. Po svojoj sadržini, kvote moraju biti utvrđene u zakonima o vladama, tj. ekvivalentnim propisima koji uređuju postupak

¹⁵ Komitet za ukidanje diskriminacije žena, *Zaključna zapažanja na kombinovani četvrti i peti periodični izvještaj Bosne i Hercegovine*, CEDAW /C/BIH/CO/4-5, dostupno na: http://arsbih.gov.ba/wp-content/uploads/2014/02/CEDAW_4-5.pdf

predlaganja i potvrđivanja vlada, te drugih posredno imenovanih tijela.

Budući da u pravnom sistemu BiH dominiraju kvote (za konstitutivne grupe i ostale), koje su utvrđene u pravnim aktima, a koje su obavezne i podrazumijevaju sankcije u smislu zakonitosti i ustavnosti, kao najoptimalnije rješenje nameće se normiranje kvote, uz one odredbe kojima su definirane kvote za konstitutivne narode. Takva intencija je, izgleda, postojala i kod onih zakonodavnih tijela gdje su do sada donošene odluke o ravnopravnoj zastupljenosti žena i muškaraca.

Stoga se legitimnim mogu smatrati zahtjevi za reguliranje i postizanje ravnopravne zastupljenosti žena i muškaraca u sastavu vlada kroz utvrđivanje kvota. Na ovaj način bi se, sasvim sigurno, postigao cilj iz člana 20 Zakona, ali i drugih međunarodnih dokumenata kojima se utvrđuju ciljevi u ovoj oblasti.

Tako je, naprimjer, **kvota, kao posebna mjera za postizanje cilja iz člana 20 Zakona, donesena u slučaju imenovanja kolegija domova Parlamentarne skupštine BiH.** Iako se ona odnosi na sastav kolegija u zakonodavnom tijelu, može se smatrati dobrim primjerom za naredna rješenja kod imenovanja vlada, budući da kolegij, baš kao i vladu, imenuje zakonodavno tijelo. Izmjenama poslovnika o radu oba doma¹⁶ utvrđeno je da će se u sastavu kolegija Doma nastojati osigurati zastupljenost oba spola. Iako je jasno da se ovdje radi o fleksibilnoj kvoti, djelimični uspjeh je već mjerljiv, s obzirom na to da je u sastav prvog kolegija Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH imenovana zastupnica. Istovremeno, u sastav kolegija Doma naroda nije imenovana nijedna žena, iako su stranke koje čine poziciju imale dvije delegatkinje u svojim redovima.

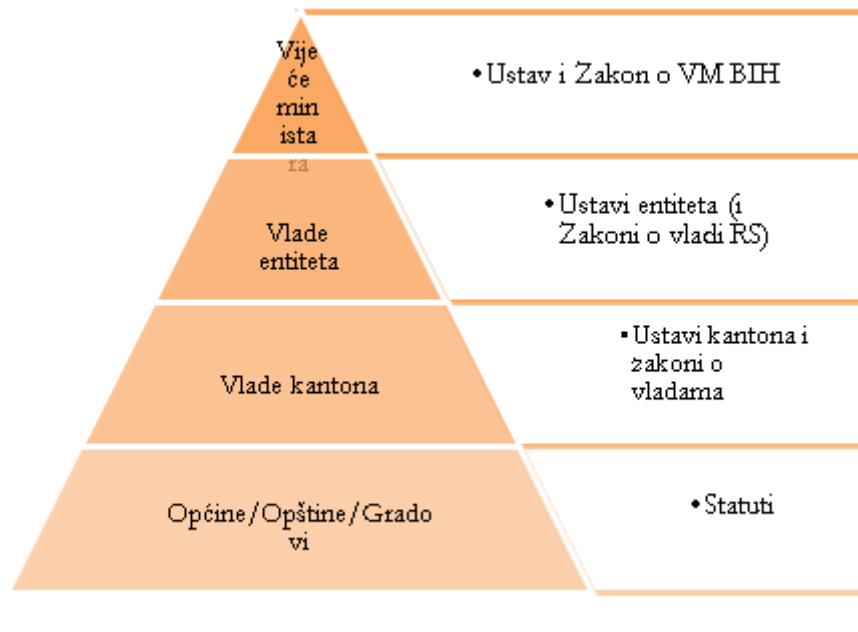
Sličan primjer nalazimo kod odredbi **Izbornog zakona kojim se definiira sastav izbornih komisija, barem kada je riječ o imenovanju tijela sa više članova.** U članovima 2.2 i 2.14 utvrđeno je da sastav izborne komisije, u pravilu, treba odražavati ravnopravnu zastupljenost spolova, a potvrđen je i prag od 40%. Nadzor nad ispunjavanjem ove obaveze kod imenovanja komisija na nižim nivoima vlasti treba vršiti Centralna izborna komisija koja ima obavezu da poništi izbor članova komisije, u kojem nije ispunjen ovaj uvjet.

Ovakav pristup čini se ispravnim, s tim da bi optimalno rješenje uključivalo definiranje obavezujuće kvote u vezi s članom 20 Zakona.

Ako se analizira postojeći pristup za reguliranje zastupljenosti konstitutivnih naroda u izvršnoj vlasti, može se uočiti neujednačenost na različitim nivoima. Pregled pravnih propisa putem kojih se utvrđuje kvota za konstitutivne narode nalazi se u prilogu (Prilog br. 1).

¹⁶ Član 19, stav (2) Poslovnika Predstavničkog Doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH*, broj 79/14) i član 17, stav (2) Poslovnika Doma Naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (*Službeni glasnik BiH*, broj 58/14)

Nivo vlasti i dokumenti kojima se uređuju kvote za konstitutivne narode u izvršnoj vlasti



Ovakvim asimetričnim rješenjima kreira se nepovoljan pravni okvir za bilo koju vrstu intervencije, jer se onemogućuje primjena jednakog pristupa na svakom nivou vlasti. U skladu s navedenim, neophodno je formulirati kvote tako da odredba kojom se utvrđuju bude usaglašena s tekстом odgovarajućeg propisa. U nastavku ćemo definirati moguće formulacije u različitim propisima na različitim nivoima.

3.1. Vijeće ministara BiH

Na nivou BiH, kvota je djelimično utvrđena u Ustavu BiH, a detaljnije je razrađena u Zakonu o Vijeću ministara BiH. Ovim odredbama utvrđene su dvije vrste kvota: geografske i etničke. Geografska je izražena numerički i određiva je iz samog teksta ustava (2/3 ministara sa teritorije FBiH i 1/3 sa teritorije RS-a), dok je etnička kvota određiva u odnosu na sastav naroda Bosne i Hercegovine (popis iz 1991. godine, dok se ne provede Aneks 7, Odluka Ustavnog suda U 5/98).

Odgovarajuća intervencija, u smislu reguliranja kvote za manje zastupljeni spol, potrebna je u članu 6 Zakona o Vijeću ministara BiH, gdje je neophodno dodati novi stav koji bi glasio:

„Ukupni sastav Vijeća ministara će, u toku cijelog mandata, odražavati ravnopravnu zastupljenost oba spola. Ravnopravnom zastupljenošću oba spola smatrat će se sastav Vijeća ministara u koji

je imenovano najmanje 40% osoba oba spola.

Predsjedavajući Vijeća ministara neće na odlučivanje Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine dostaviti listu imenovanja Vijeća ministara koja ne odražava ravnopravnu zastupljenost oba spola.“

I u odredbi koja se odnosi na zamjenike ministara potrebno je urediti pitanje ravnopravne zastupljenosti, analogno postojećoj odredbi o jednakoj zastupljenosti konstitutivnih naroda, tako da ona glasi:

„Sastav zamjenika ministara će, u toku cijelog mandata, odražavati ravnopravnu zastupljenost oba spola.“

Radi dosljedne primjene ove kvote neophodno je utvrditi i obavezu Parlamentarne skupštine BiH, u slučaju da prijedlog sastava Vlade nije dostavljen u skladu sa ovom odredbom. Stoga se predlaže definiranje dodatnog stava u istom članu koji bi glasio:

„Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine neće razmatrati imenovanje Vijeća ministara čiji predloženi sastav ne odražava ravnopravnu zastupljenost oba spola.“

U prelaznim i završnim odredbama neophodno je utvrditi da će se ova odredba primjenjivati prilikom donošenja prve naredne odluke, odnosno potvrđivanja prvog narednog saziva Vijeća ministara BiH, nakon stupanja na snagu izmjena i dopuna u koje se ova kvota uvodi.

Na ovaj način utvrđuje se kvota koja je povezana s procentom od 40%, čime se direktno doprinosi provođenju člana 20 Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH.

3.2. Vlada Federacije BiH

U Ustavu Federacije BiH utvrđena je kvota za konstitutivne narode. U Zakonu o Vladi FBiH¹⁷ nije definirana odredba o kvoti. Zbog toga je reguliranje kvote za manje zastupljeni spol u FBiH posebno problematično, jer bi, ako bi se pratilo postojeće rješenje, bilo potrebno mijenjati Ustav FBiH. Međutim, zagovaranje za kvotu manje zastupljenog spola ne mora nužno pratiti postojeće rješenje. Zbog toga i za sastav Vlade FBiH rješenje može biti definiranje kvote u Zakonu o Vladi FBiH na sljedeći način:

„Ukupni sastav Vlade Federacije će, u toku cijelog mandata, odražavati ravnopravnu zastupljenost oba spola. Ravnopravnom zastupljenošću oba spola smatrat će se sastav Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u koji je imenovano najmanje 40% osoba oba spola.

Predsjedavajući Vlade Federacije Bosne i Hercegovine neće na odlučivanje

¹⁷ Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH”, br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06)

Zastupničkom domu Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine dostaviti listu imenovanja Vlade Federacije Bosne i Hercegovine koja ne odražava ravnopravnu zastupljenost oba spola.“

Radi dosljedne primjene ove kvote, neophodno je utvrditi i obavezu Parlamenta FBiH, u slučaju da prijedlog sastava Vlade nije dostavljen u skladu s ovom odredbom. Stoga se predlaže i definiranje dodatnog stava u istom članu, koji bi glasio:

„Predstavnički dom Parlamenta Federacije neće razmatrati imenovanje Vlade Federacije Bosne i Hercegovine čiji predloženi sastav ne odražava ravnopravnu zastupljenost oba spola.“

Na sličan način, u prelaznim i završnim odredbama trebala bi se odrediti primjena ove odredbe za sve buduće sastave Vlade FBiH.

Iako ne postoji odgovarajući član u Zakonu o Vladi FBiH, optimalno rješenje moglo bi biti dodavanje ovog stava u član 6, koji regulira broj ministara.

3.3. Vlada Republike Srpske

Ustav RS-a sadrži rješenje simetrično rješenju iz Ustava FBiH. Međutim, u Zakonu o Vladi Republike Srpske (*Službeni glasnik RS*, broj 55/2005, 71/2005) dio rješenja iz Ustava RS-a u vezi s različitim pripadnošću konstitutivnim narodima predsjednika i potpredsjednika Vlade definiran je u članu 6.

Stoga je optimalno dodati novi stav u član 6, koji bi glasio:

„Ukupni sastav Vlade RS-a će u toku cijelog mandata odražavati ravnopravnu zastupljenost spolova. Ravnopravnom zastupljenošću oba spola smatrat će se sastav Vlade RS-a u koji je imenovano najmanje 40% osoba oba spola.“

Radi dosljedne primjene ove kvote, neophodno je utvrditi i obavezu Narodne skupštine RS-a, u slučaju da prijedlog sastava Vlade nije dostavljen u skladu s ovom odredbom. Stoga se predlaže i definiranje dodatnog stava u istom članu, koji bi glasio:

„Narodna skupština neće razmatrati prijedlog sastava Vlade RS-a, koji ne održava ravnopravnu zastupljenost spolova.“

Slično, u prelaznim i završnim odredbama trebala bi biti određena primjena ove odredbe za sve buduće sastave Vlade RS-a.

3.4. Vlade kantona

Odredbe kojima se uređuju kvote za konstitutivne narode u vladama kantona u pravilu se nalaze i u kantonalnim ustavima i u zakonima o vladama kantona. Međutim, u Zakonu o Vladi Hercegovačko-neretvanskog kantona (*Službene novine HNK*, broj 3/01) i Zakonu o Vladi Posavskog kantona (*Narodne novine Županije Posavske*, broj 1/96, 4/96, 8/00 i 2/07) nije utvrđena odredba o kvoti za konstitutivne narode. Ipak, to ne mora biti ograničenje za definiranje kvote za manje zastupljeni spol, slično rješenju predloženom za Vladu FBiH.

Slično rješenje kao za Vijeće ministara BiH i vlade entiteta predlaže se i za zakone o vladama kantona:

„Ukupni sastav Vlade će u toku cijelog mandata odražavati ravnopravnu zastupljenost spolova. Ravnopravnom zastupljenošću oba spola smatrat će se sastav Vlade u koji je imenovano najmanje 40% osoba oba spola.“

Radi dosljedne primjene ove kvote, neophodno je utvrditi i obavezu skupština kantona u slučaju da prijedlog sastava Vlade nije dostavljen u skladu s ovom odredbom. Stoga se predlaže definiranje dodatnog stava u istom članu koji bi glasio:

„Skupština kantona neće razmatrati prijedlog sastava Vlade koji ne odražava ravnopravnu zastupljenost spolova.“

3.5. Jedinice lokalne samouprave

Ustavne odredbe o zastupljenosti konstitutivnih naroda mogu se pronaći i u propisima kojima se regulira sastav jedinica lokalne samouprave (Brčko distrikt, gradovi, općine u FBiH i Republici Srpskoj).

Odredbe koje sadrže kvote u pravilu se odnose na ključne funkcije koje se imenuju na lokalnom nivou. Budući da se načelnici_e i gradonačelnici_e biraju direktno, odredbama koje se odnose na zastupljenost konstitutivnih naroda uređuje se imenovanje zamjenika_ice načelnika_ice i gradonačelnika_ice, te predsjedavajućeg_e vijeća/skupština.

Ove tri funkcije ne obavljaju osobe koje pripadaju istom konstitutivnom narodu. Tako su ove odredbe ugrađene u statute jedinica lokalne samouprave, a u Republici Srpskoj i u Zakon o lokalnoj samoupravi.

3.5.1. Lokalna samouprava u Federaciji BiH

Zanimljivo je kako je u određenom broju općina u FBiH, koje su obuhvaćene ovom analizom, već utvrđena fleksibilna kvota za ravnopravnu

zastupljenost spolova. Tako je, naprimjer, u Statutu Općine Zenica, u članku 26, stavu 4, utvrđeno:

„Prilikom predlaganja izbora predsjedavajućeg, zamjenika predsjedavajućeg Vijeća i tri člana Radnog predsjedništva Vijeća osigurat će se u najvećoj mogućoj mjeri ravnopravna zastupljenost konstitutivnih naroda i ostalih, te ravnopravnost spolova.“¹⁸

Slična odredba može se naći i u Statutu Općine Zavidovići. Ove odredbe mogu se smatrati fleksibilnim kvotama, odnosno kvotama kojima se ne utvrđuje sankcija. Zbog toga bi zagovaranje za uvođenje kvote i u statute općina i gradova u FBiH trebalo ići u pravcu reguliranja kvote za ravnopravnost spolova na sljedeći način:

„Gradonačelnik/načelnik, predsjedavajući i zamjenik predsjedavajućeg ne mogu biti osobe istog spola.“

3.5.2. Lokalna samouprava u Republici Srpskoj

Optimalno rješenje za područje Republike Srpske jeste, dakle, dodavanje novog stava u član 3 Zakona o lokalnoj samoupravi RS-a (*Službeni glasnik RS*, br. 101/04, 42/05, 118/05 i 98/13), koji bi glasio:

„Prilikom imenovanja zamjenika načelnika jedinice lokalne samouprave, predsjednika skupštine i potpredsjednika skupštine jedinice lokalne samouprave, osigurat će se ravnopravna zastupljenost oba spola. Ravnopravna zastupljenost oba spola postojat će u slučaju kada bar na jednu od funkcija bude imenovana osoba manje zastupljenog spola.“

U statutima jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj, u članovima u kojima se utvrđuje kvota za konstitutivne narode, neophodno je dodati stav koji bi glasio:

„Gradonačelnik/načelnik, predsjedavajući i zamjenik predsjedavajućeg ne mogu biti osobe istog spola.“

3.5.3. Brčko distrikt

Slično kao i kod jedinica lokalne samouprave u FBiH i Republici Srpskoj, i u *Statutu Brčko distrikta*¹⁹ predviđena je kvota za konstitutivne narode u članu 47. Stoga je u član 47 neophodno dodati stav koji bi glasio:

„Gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika i glavni koordinator ne mogu biti osobe istog spola.“

¹⁸ Statut Općine Zenica, član 26, stav 4

¹⁹ U skladu s Amandmanom I na Ustav BiH, Brčko distrikt Bosne i Hercegovine (...) jedinica je lokalne samouprave s vlastitim institucijama, zakonima i propisima i s ovlaštenjima i statusom.

4. UMJESTO ZAKLJUČKA

Ni u jednom zakonodavnom tijelu dosad nisu studiozno razmatrani uzroci podzastupljenosti žena u izvršnoj vlasti, niti je razmatrana mogućnost donošenja posebnih mjera iz člana 8 Zakona o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini s ciljem ostvarivanja ravnopravne zastupljenosti žena i muškaraca. Istovremeno, nijedna od 14 vlada dosad nije kreirana tako da se zadovolji uvjet od 40 posto, u skladu sa članom 20 Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH.

Kako nema pomaka, može se očekivati da će se, kao i u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine, gdje se ravnopravnost grupa uglavnom postiže uvođenjem kvota, slično rješenje primijeniti i u slučaju učešća žena u vladama. Kvote za manje zastupljen spol već su prisutne u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine u vezi s imenovanjem zakonodavnih tijela. Primjer za to je imenovanje kolegija u Parlamentarnoj skupštini BiH ili imenovanje Centralne izborne komisije BiH. Stoga ni pitanje utvrđivanja kvota za manje zastupljen spol pri imenovanju vlada ne bi smjelo biti sporno.

U ovoj analizi ukazuje se na mogući pristup za reguliranje ovog problema kroz pravne propise, putem kojih se uređuju pravila formiranja vlada. Ponudeni su i prijedlozi formulacija odredbi, kojima bi se uvela kvota za oba spola. Očekuje se da će novoformirane vlade i zakonodavna tijela osigurati uvođenje ove posebne mjere u navedene dokumente.

Prilog br. 1: Pregled odredbi putem kojih se utvrđuje kvota za konstitutivne narode s predloženim intervencijama

Dokument	Pregled odredbi putem kojih se utvrđuje kvota za konstitutivne narode	Član/stav koji se dodaje
Ustav BiH	<p>Član IV4.b) b) Najviše dvije trećine svih ministara mogu biti imenovani s teritorije Federacije. Predsjedavajući će, također, imenovati zamjenike ministara (koji neće biti iz istog konstitutivnog naroda kao njihovi ministri), koji će preuzeti dužnost nakon odobrenja Predstavničkog doma.</p> <p>Član IX3. 3. Funkcioneri imenovani na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine, u pravilu, odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine</p>	Nije primjenjivo
Zakon o Vijeću ministara BiH	<p>Član 6 Ukupni sastav Vijeća ministara će u toku cijelog mandata biti u potpunosti u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, naročito njegovim čl. V4(b) i IX3, te će se u skladu s tim u sastavu Vijeća ministara osigurati jednaka zastupljenost konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine. Predsjedavajući Vijeća ministara i zamjenici predsjedavajućih su iz različitih naroda. U sastav Vijeća ministara ili na dužnosti generalnog sekretara Vijeća ministara iz člana 24 ovog zakona mora se osigurati najmanje jedno mjesto za pripadnike ostalih.</p>	<p>U član 6. iza stava 2 dodaju se novi stavovi 3, 4 i 5 koji glase: „Ukupni sastav Vijeća ministara će, u toku cijelog mandata, odražavati ravnopravnu zastupljenost oba spola. Ravnopravnom zastupljenošću oba spola smatrat će se sastav Vijeća ministara u koji je imenovano najmanje 40% osoba oba spola. Predsjedavajući Vijeća ministara neće na odlučivanje Zastupničkom domu Parlamentarne skupštine dostaviti listu imenovanja Vijeća ministara koja ne odražava ravnopravnu zastupljenost oba spola. Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine neće razmatrati imenovanje Vijeća ministara čiji predloženi sastav ne odražava ravnopravnu zastupljenost oba spola“.</p> <p>U članu 7 iza stava 2 dodaje se stav 3 koji glasi: „Sastav zamjenika ministara će, u toku cijelog mandata, odražavati ravnopravnu zastupljenost oba spola.“ Dosadašnji stavovi 3 i 4 postaju stavovi 4 i 5.</p>

<p>Ustav Federacije BiH Uključeni amandmani I-CIX</p>	<p>Član 4 Minimalna zastupljenost u Vladi Federacije Bosne i Hercegovine u prijelaznom periodu do potpune provedbe Aneksa 7(1) Vlada Federacije Bosne i Hercegovine (premijer/predsjednik Vlade i šesnaest ministara) sastoji se od osam ministara iz reda bošnjačkog, pet ministara iz reda hrvatskog i tri ministra iz reda srpskog naroda. Jednog ministra iz reda ostalih može imenovati premijer/predsjednik Vlade iz kvote najbrojnijeg konstitutivnog naroda. Vlada ima i premijera/predsjednika Vlade koji ima dva zamjenika, iz različitih konstitutivnih naroda, koji se biraju iz reda ministara. (2) Nakon potpune provedbe Aneksa 7, najmanje 15% članova Vlade mora biti iz jednog konstitutivnog naroda. Najmanje 35% članova Vlade mora biti iz dva konstitutivna naroda. Jedan član Vlade mora biti iz reda ostalih.35)</p>	<p>Nije primjenjivo</p>
<p>Zakon o Vladi FBiH</p>		<p>U član 6. iza stava (3) dodaju se novi stavovi (4) i (5), koji glase: „Ukupni sastav Vlade Federacije će, u toku cijelog mandata, odražavati ravnopravnu zastupljenost oba spola. Ravnopravnom zastupljenošću oba spola smatrat će se sastav Vlade Federacije Bosne i Hercegovine u koji je imenovano najmanje 40% osoba oba spola. Predsjedavajući Vlade Federacije Bosne i Hercegovine neće na odlučivanje Zastupničkom domu Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine dostaviti listu imenovanja Vlade Federacije Bosne i Hercegovine koja ne odražava ravnopravnu zastupljenost oba spola. Predstavnički dom Parlamenta Federacije neće razmatrati imenovanje Vlade Federacije Bosne i Hercegovine čiji predloženi sastav ne odražava ravnopravnu zastupljenost oba spola.“</p>

<p>Zakoni o vladama kantona</p>		<p>U odgovarajući član dodati sljedeće:</p> <p>„Ukupni sastav Vlade će u toku cijelog mandata odražavati ravnopravnu zastupljenost spolova. Ravnopravnom zastupljenošću oba spola smatrat će se sastav Vlade u koji je imenovano najmanje 40% osoba oba spola. Skupština kantona neće razmatrati prijedlog sastava Vlade koji ne odražava ravnopravnu zastupljenost spolova“.</p>
<p>Ustav RS</p>	<p>Konstitutivni narodi i grupa Ostalih će biti proporcionalno zastupljeni u javnim institucijama u Republici Srpskoj.</p>	<p>Nije primjenjivo</p>
<p>Zakon o Vladi Republike Srpske</p>	<p>Član 6(1) Vladu čine predsjednik, dva potpredsjednika i ministri (u daljem tekstu: članovi Vlade), s tim da predsjednik i potpredsjednici ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda.</p>	<p>U član 6 dodaju se novi stavovi koji glase: „Ukupni sastav Vlade RS-a će u toku cijelog mandata odražavati ravnopravnu zastupljenost spolova. Ravnopravnom zastupljenošću oba spola smatrat će se sastav Vlade RS-a u koji je imenovano najmanje 40% osoba oba spola. Narodna skupština neće razmatrati prijedlog sastava Vlade RS-a koji ne odražava ravnopravnu zastupljenost spolova.“</p>
<p>Zakon o lokalnoj samoupravi Republike Srpske</p>	<p>Član 3 Na osnovu rezultata na posljednjem popisu stanovništva, jedinice lokalne samouprave obezbjeđuju, u skladu sa ovim zakonom, proporcionalnu zastupljenost konstitutivnih naroda i grupa Ostalih u organima jedinice lokalne samouprave, uključujući funkcionere jedinica lokalne samouprave koji se ne biraju direktno: zamjenika načelnika jedinice lokalne samouprave, predsjednika skupštine i potpredsjednika skupštine jedinice lokalne samouprave. Predsjednik skupštine jedinice lokalne samouprave i načelnik jedinice lokalne samouprave ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda i grupa Ostalih, osim ako jedan konstitutivni narod ima natpolovičnu većinu prema posljednjem popisu stanovništva. Statutom i propisima jedinice lokalne samouprave, uključujući i propise koji se odnose na organizaciju administrativne službe jedinice lokalne samouprave i zapošljavanje u administrativnoj službi, utvrđuju se konkretni načini obezbjeđenja proporcionalne zastupljenosti.</p>	<p>U član 3 dodaje se novi stav koji glasi: „Prilikom imenovanja zamjenika načelnika jedinice lokalne samouprave, predsjednika skupštine i potpredsjednika skupštine jedinice lokalne samouprave, osigurat će se ravnopravna zastupljenost oba spola. Ravnopravna zastupljenost oba spola postojat će u slučaju kada bar na jednu od funkcija bude imenovana osoba spola koji je manje zastupljen.“</p>

Statuti općina i gradova u RS-u		„Gradonačelnik/načelnik, predsjedavajući i zamjenik predsjedavajućeg ne mogu biti osobe istog spola.“
Statuti općina i gradova u FBiH		„Gradonačelnik/načelnik, predsjedavajući i zamjenik predsjedavajućeg ne mogu biti osobe istog spola.“
Statut Brčko distrikta	Član 47 Zamjenik gradonačelnika, glavni koordinator i šefovi odjeljenja (1) Zamjenika gradonačelnika, glavnog koordinatora Vlade i šefove odjeljenja bira ili smjenjuje gradonačelnik na osnovu profesionalnih kriterija i oni odražavaju sastav stanovništva.	U član 47 dodaje se novi stav koji glasi: „Gradonačelnik, zamjenik gradonačelnika i glavni koordinator ne mogu biti osobe istog spola.“

5. LITERATURA I KORIŠTENI IZVORI

- Dahlerup, D. Using Quota's to Increase Women's Political Representation, u: Karam, A. (ur) (2002) Women in Parliaments: Beyond Numbers, Stockholm: International IDEA.
- International IDEA, Inter-Parlamentarna unija i Univerzitet u Štokholmu, Globalna baza kvota za žene dostupno na: <http://www.quotaproject.org/aboutQuotas.cfm>
- Kadribašić, A. (2014) *Kritička analiza nivoa suštinske zastupljenosti žena postignutog kvotama*, Sarajevo: Fond otvoreno društvo Bosne i Hercegovine.
- Komitet za ukidanje diskriminacije žena, Zakl učna zapažanja na kombinovani četvrti i peti periodični izvještaj Bosne i Hercegovine, CEDAW /C/BiH/CO/4-5
- Pekinška deklaracija i Platforma za akciju, Četvrta svjetska konferencija o ženama
- Poslovnik Doma Naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 58/14)
- Poslovnik Predstavničkog Doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 79/14)
- Predsjedavajući Vijeća ministara BiH, Odluka o imenovanju ministara, zamjenika ministara i zamjenika predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, broj 01-34-3-594-5/15 od 31.03.2015. godine
- Preporuka REC(2003)3 Odbora ministara državama članicama o uravnoteženom sudjelovanju žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju
- Statut Brčko distrikta
- Statut Općine Zenica
- Ustav BiH
- Ustav Bosne i Hercegovine
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine
- Ustav Republike Srpske
- Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, Godišnji izvještaj za 2013. godinu
- Zakon o lokalnoj samoupravi RS („Službeni glasnik RS“, br. 101/04, 42/05, 118/05 i 98/13)
- Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini – prečišćeni tekst ("Službeni glasnik BiH", br. 32/10)
- Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06)
- Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08)
- Žene i muškarci u Bosni i Hercegovini, Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine, Sarajevo 2013

6. O AUTORU

Adnan Kadribašić, dipl.iur. i MA, pravni je savjetnik i stručnjak za monitoring i evaluaciju. Do sad je bio uključen u brojne istraživačke projekte u oblasti diskriminacije i ljudskih prava u Bosni i Hercegovini. Jedan je od autora Komentara Zakona o zabrani diskriminacije, a objavio je analize i istraživačke radove, učestvovao u izradi novih javnih politika i zakona, organizirao obuke i pružao druge usluge u oblasti zakona koji zabranjuju diskriminaciju.

7. O SARAJEVSKOM OTVORENOM CENTRU

Sarajevski otvoreni centar (SOC) zagovara puno poštivanje ljudskih prava i društvenu inkluziju LGBTI osoba i žena. Sarajevski otvoreni centar je nezavisna, feministička organizacija civilnog društva koja teži osnažiti LGBTI (lezbejke, gej, biseksualne, trans* i interspolne) osobe i žene jačanjem zajednice i građenjem aktivističkog pokreta. SOC također javno promovira ljudska prava LGBTI osoba i žena, te na državnom, evropskom i međunarodnom nivou zagovara unapređivanje zakonodavstva i javnih politika u Bosni i Hercegovini.

Ovdje ćemo istaći samo neka postignuća koja se odnose na rodnu ravnopravnost i ljudska prava žena u proteklih par godina. Uprkos neusvajanju izmjena Izbornog zakona BiH i Zakona o vijeću ministara, koje bi osigurale zakonski garant ravnopravnosti žena u političkom životu, postavili smo ovo pitanje visoko na listu prioriteta u oblasti rodne ravnopravnosti, i nametnuli ovu temu u javnom prostoru. U saradnji sa drugim organizacijama koje se bave rodno zasnovanim nasiljem, uspjeli smo to učiniti i sa pitanjem finansiranja i pravnog statusa sigurnih kuća u FBiH, te predložiti adekvatna rješenja. Uspješno smo zagovarali regulisanje pitanje ravnopravnog učešća žena u Vijeću za sport, ali i rodno odgovorno budžetiranje u oblasti sporta kroz Zakon o sportu BiH. Tokom 2016. smo provodili i medijske kampanje koje su dosegle na stotine hiljada građana i građanki BiH, a povodom Međunarodnog dana žena, 8. marta organizovali smo čitanje drame SEDAM od strane zastupnica i zastupnika Parlamenta FBiH, podižući svijesti o nasilju nad ženama i kod donosioca odluka. Tokom 2017. godine aktivno smo radili na Prijedlogu izmjena i dopuna Zakona o radu Federacije BiH sa ciljem unapređenja zaštite ravnopravnosti spolova, zaštite prava povezanih sa majčinstvom, očinstvom i pravima djece. Prepoznatljivi programi kao što su Akademija ravnopravnosti, Neko je rekao feminizam i Feministička škola Žarana Papić uspješno se odvijaju već nekoliko godina za redom.

Više o našem radu možete pronaći na: www.soc.ba.

SPISAK SRODNIH PUBLIKACIJA

Ova publikacija izlazi u okviru edicije Human Rights Papers, koju objavljuje Sarajevski otvoreni centar. U ediciji Human Rights Papers izlaze opšti ili tematski izvještaji, te relevantne publikacije o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini. Ovi izvještaji i publikacije su osnova za dalje zagovaračke aktivnosti prema državi Bosni i Hercegovini, ali i međunarodnim tijelima.

Publikacije koje se tiču ljudskih prava žena, a koje su relevantne za ovu temu i koje su izašle u okviru ove edicije su sljedeće:

Saša Gavrić (autor): Kakve promjene želimo? Pregled trenutnog stanja i smjernice za djelovanje institucija i civilnog društva u oblasti ravnopravnosti spolova, suzbijanja diskriminacije i krivičnih djela počinjenih iz mržnje u Bosni i Hercegovini. Sarajevo, Sarajevski otvoreni centar, 2015. Dostupno na: <http://soc.ba/kakve-promjene-zelimo/>

Kako do 40% žena u zakonodavnim tijelima u BiH? Analiza mogućih intervencija u izbornom sistemu BiH. Sarajevo, Sarajevski otvoreni centar, 2015. Dostupno na: <http://soc.ba/kako-do-40-zena-u-zakonodavnim-tjelima-u-bih-analiza-mogucih-intervencija-u-izbornom-sistemu-bih/>

Gdje su žene u vladama? Zastupljenost i reprezentativnost žena i muškaraca u izvršnoj vlasti u BiH. Sarajevo, Sarajevski otvoreni centar i Heinrich Boell Stiftung, 2015. Dostupno na: <http://soc.ba/gdje-su-zene-u-vladama-zastupljenost-i-reprezentativnost-zena-i-muskaraca-u-izvrnoj-vlasti-u-bih/>

Dalila Mirović, Inela Hadžić, Edita Miftari (autorice): Godišnji izvještaj o stanju ljudskih prava žena u Bosni i Hercegovini u 2014. godini. Sarajevo, Sarajevski otvoreni centar, Fondacija CURE, 2015. Dostupno na: <http://soc.ba/godisnji-izvjestaj-o-stanju-ljudskih-prava-zena-u-bosni-i-hercegovini-u-2014-godini/>

Marina Veličković (autorica): Stranke, izbori, parlamenti: Žene u politici u Bosni i Hercegovini. Priča u brojkama. Sarajevo, Sarajevski otvoreni centar, 2014. Dostupno na: <http://soc.ba/stranke-izbori-parlamenti-zena-u-politici-u-bosni-i-hercegovini/>

Esther Garcia Fransioli (autorica): Godišnji izvještaj o stanju prava žena u Bosni i Hercegovini tokom 2014. godine. Sarajevo, Sarajevski otvoreni centar, 2013. Dostupno na: <http://soc.ba/godisnji-izvjestaj-o-stanju-prava-zena-u-bosni-i-hercegovini-tokom-2013-godine/>

Edita Miftari (autorica): Economic and Social Rights of Women in Bosnia and Herzegovina in 2012-2013. Sarajevo, Sarajevski otvoreni centar, 2013. Dostupno na: <http://soc.ba/ekonomska-i-socijalna-prava-zena-u-bosni-i-hercegovini-2012-2013/>