

Dušan Kondić

„Žene u bh. politici: da li je Izborni zakon zaista najveći problem?“

Po ko zna koji put se priča o potrebi za mijenjanjem postojećeg ili donošenjem novog Izbornog zakona Bosne i Hercegovine vratila u javni fokus. Motivisana ovaj put političkim zahtjevima predstavnika Hrvata¹, javna debata o ovoj temi ponovo je ostavila po strani pitanja kao što su suštinska politička neravnopravnost žena. Inicijative koje su se ranije bavile ovim pitanjem dolazile su uglavnom od strane predstavnika civilnog društva, pa je tako npr. postojala ideja da se zakonom odredi obavezna jednaka procentualna zastupljenost oba pola na kandidatskim listama uz naizmjenično raspoređivanje kandidata, gdje bi se političkim subjektima ostavljala mogućnost da sami odluče ko će biti nosilac liste.²

Nasuprot tome, kroz ovaj rad ću iznijeti stanovište po kojem izborni zakon nije najveći problem, odnosno da njegove modifikacije ne bi doprinijele značajnijem porastu procenta žena u politici. To, naravno, ne znači da su postojeća zakonska rješenja u BiH koja se tiču izbora i ravnopravnosti polova najbolja moguća, već jedino da rasprava o političkoj ravnopravnosti polova maši temu ako se primarno fokusira na traženje najoptimalnijeg zakonskog rješenja.

Bosna i Hercegovina i polna ravnopravnost

Izborni zakon Bosne i Hercegovine i Zakon o ravnopravnosti polova su vrlo jasni kada je ravnopravna pozicija muškaraca i žena u pitanju, iako je, s druge strane, BiH jedna od rijetkih evropskih država koje nemaju ustavom zagarantovanu ravnopravnost polova.³ Izborni zakon BiH članom 4.19, stav 3, predviđa da na kandidatskim listama mora da bude minimalno 40% manje zastupljenog pola uz precizno određenje da se jedan kandidat manje zastupljenog pola mora nalaziti na nekom od prvih dva mjesta, dva u prvih pet i tri među prvih osam kandidata. Osim toga, Zakon o ravnopravnosti polova članom 20. obavezuje državna tijela na svim nivoima organizacije vlasti i tijela lokalne samouprave, uključujući zakonodavnu, izvršnu i

¹ <http://ba.n1info.com/a174736/Vijesti/Vijesti/Covic-Izbiri-ce-biti-odrzani-po-novom-izbornom-zakonu.html>

² <http://www.6yka.com/novost/98237/neophodno-je-da-se-slomi-otpor-i-mizoginija-unutar-samih-stranaka>

³ Ovakva situacija se najčešće objašnjava specifičnim kontekstom u kojem je ustav donešen a s tim u vezi i svrhom koja se njegovim donošenjem željela postići. Zbog toga se Ustav BiH prema ovom pitanju odnosi samo opštim stavom o zabrani bilo kojeg oblika diskriminacije.

(Helsinški parlament građana Banjaluka i Prava za sve Sarajevo, „Alternativni CEDAW izvještaj: Izvještaj organizacija civilnog društva o primjeni zaključnih zapažanja i preporuka CEDAW komiteta za Bosnu i Hercegovinu 2013-2017“, 30. str)

sudsku vlast, političke partije, pravna lica s javnim ovlaštenjima, pravna lica koja su u vlasništvu ili pod kontrolom države, entiteta, kantona, grada ili opštine ili nad čijim radom javni organ vrši kontrolu da promovišu i obezbjeđuju ravnopravnu zastupljenost polova u upravljanju, procesu odlučivanja i predstavljanju na način da u navedenim tijelima postoji najmanje 40% manje zastupljenog pola.

Izbori 2016. godine, međutim, jasno pokazuju da se ciljevi iz zakona nisu preslikali na realno stanje. Na tim izborima u BiH je od 417 načelničkih kandidata bilo 26 žena, od čega je 5 izabrano na mjesto načelnika opštine (4 u Republici Srpskoj i jedna u Federaciji BiH).⁴ Što se mjesta odbornika tiče, od 3119 izabranih, 570 su žene (18,82%), što je za oko 2% više u odnosu na prethodni izborni ciklus.⁵ Srbac, Velika Kladuša i sarajevski Novi Grad jedini imaju dvocifren broj žena odbornika, dok Pelagićevo, Kladanj i Rudo nemaju nijednu. Jedina opština sa nadpolovičnim brojem žena odbornika (54,55%) je Kupres gdje je od 11 odbornika 6 žena.⁶ Osim toga, i pored činjenice da je na kandidatskim listama bilo 41% žena, samo 10% ih je bilo zastupljeno aktivno u kampanji.⁷ Projekcijom rasta od 1-2% dolazi se do zaključka da bi se politička ravnopravnost polova u BiH mogla postići tek oko 2060. godine.⁸ Sve ovo pokazuje da sistem kvota „nema stvarnog uticaja na postizanje ravnomjerne zastupljenosti žena ni u zakonodavnoj, a naročito ne u izvršnoj vlasti“⁹.

Zastupljenost žena u najvišim tijelima izvršne vlasti je još nepovoljnija zbog toga što se sistem kvota forsira samo na izborima kroz mogućnost Centralne izborne komisije da kazni političke subjekte koji ne poštuju ovu odredbu.¹⁰ Od ukupno 152 ministarstva u BiH, samo 23 (14,8%) vode žene od čega dvije (22,2%) u Savjetu ministara BiH (Marina Pendeš i Semiha Borovac), 3 (18,8%) u Vladi Republike Srpske (Željka Cvijanović, Lejla Rešić i Srebrenka

⁴ Izabrane su Divna Aničić (Mrkonjić Grad), Snežana Ružičić (Jezero), Mila Petković (Novo Goražde), Mileva Komlenović (Kalinovik) i Amra Babić (Visoko). Amra Babić je nastupala kao nezavisni kandidat, dok su sve četiri kandidatkinje iz Republike Srpske nastupale ispred SNSD-a. Izvor: <http://www.wfd.org/wp-content/uploads/2017/03/Publikacija-bsc-web.pdf>

⁵ <http://eu-monitoring.ba/prava-zena-i-njihova-podzastupljenost-na-svim-nivoima-vlasti-u-bih/>

⁶ soc.ba/ako-nastavimo-ovim-tempom-i-intenzitetom-do-2060-godine-bismo-mogli-imati-minimalno-40-zena-u-vlasti-u-bosni-i-hercegovini/

⁷ <http://www.wfd.org/wp-content/uploads/2017/03/Publikacija-bsc-web.pdf>

⁸ <http://soc.ba/ako-nastavimo-ovim-tempom-i-intenzitetom-do-2060-godine-bismo-mogli-imati-minimalno-40-zena-u-vlasti-u-bosni-i-hercegovini/>

⁹ Cvjetičanin, Tijana, Dardić, Dragana, Hadžić, Inela (juli 2017), „*Alternativni odgovori organizacija civilnog društva na upitnik Evropske komisije*“, Sarajevo i Banja Luka: Sarajevski otvoreni centar i Helsinški parlament građana Banja Luka, u ime Inicijative za monitoring EU integracija Bosne i Hercegovine, 52. str.

¹⁰ Helsinški parlament građana Banjaluka i Prava za sve Sarajevo, „*Alternativni CEDAW izvještaj: Izvještaj organizacija civilnog društva o primjeni zaključnih zapažanja i preporuka CEDAW komiteta za Bosnu i Hercegovinu 2013-2017*“, 72. str.

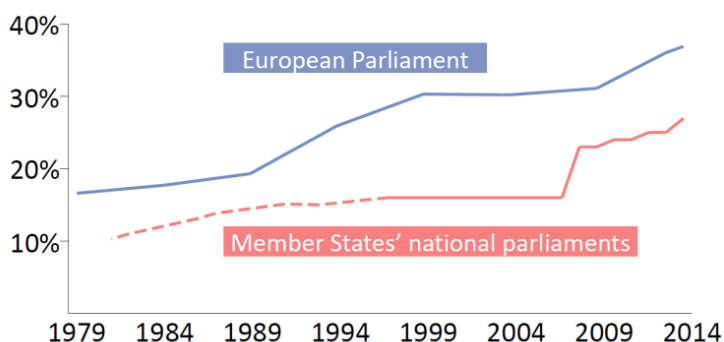
Golić) i 4 (25%) u Vladi Federacije BiH (Elvira Ćemalović-Delberović, Jelka Miličević, Zora Dujmić i Snježana Soldat). Uz to, na kantonalnom nivou postoje vlade u kojima nijedna žena ne obavlja ministarsku dužnost.¹¹ Sve ovo zaokružuje činjenica da od njegovog donošenja 2010. godine, nijedna najviša institucija izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini nije formirana u skladu sa odredbala člana 20. Zakona o ravnopravnosti polova.¹²

Ako posmatramo cjelokupnu postratnu političku scenu BiH, žene se još uvijek nisu našle u Predsjedništvu BiH ili na mjestu predsjedavajućeg Savjeta ministara. Takođe, ukupno 5 žena je dosad imenovano uz Savjet ministara (neke u više od jednog mandata), pri čemu je bilo i pet saziva u kojima nije bila nijedna žena. Što se entitetskog nivoa tiče, FBiH je jednom imala predsjednicu (Borjana Krišto u mandatu 2007-2011) i nijednom premijerku, dok je Republika Srpska jednom imala predsjednicu (Biljana Plavšić u mandatu 1996-1998) i jednom premijerku (Željka Cvijanović od 2013-trenutno).¹³

Evropska unija i polna ravnopravnost

Prvi pozitivan trend u prilog izbornosti žena u Evropskoj uniji može da se primijeti od sredine prve dekade 21. vijeka. Tada dolazi do snažnog porasta procenta žena u državnim parlamentima za oko 5% (vidjeti dijagram 1). Razlog za tu naglu promjenu je uvođenje polnih kvota u pojedinim članicama (Francuska 2000, Belgija 2002,

Women in EP and EU national parliaments



Dijagram 1: Procenat žena u Evropskom parlamentu i parlamentima država članica

¹¹ Cvjetičanin, Tijana, Dardić, Dragana, Hadžić, Inela (juli 2017), „Alternativni odgovori organizacija civilnog društva na upitnik Evropske komisije“, Sarajevo i Banja Luka: Sarajevski otvoreni centar i Helsinški parlament građana Banja Luka, u ime Inicijative za monitoring EU integracija Bosne i Hercegovine, 53. str.

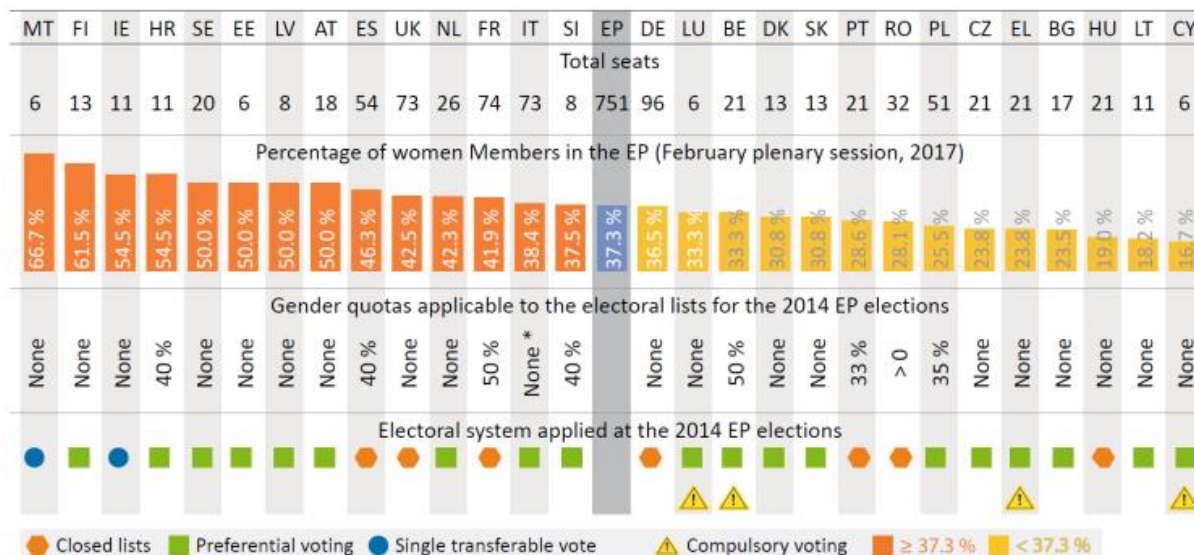
¹² Helsinški parlament građana Banjaluka i Prava za sve Sarajevo, „Alternativni CEDAW izvještaj: Izvještaj organizacija civilnog društva o primjeni zaključnih zapažanja i preporuka CEDAW komiteta za Bosnu i Hercegovinu 2013-2017“, 71. str.

¹³ Cvjetičanin, Tijana, Dardić, Dragana, Hadžić, Inela (juli 2017), „Alternativni odgovori organizacija civilnog društva na upitnik Evropske komisije“, Sarajevo i Banja Luka: Sarajevski otvoreni centar i Helsinški parlament građana Banja Luka, u ime Inicijative za monitoring EU integracija Bosne i Hercegovine, 53. str.

Portugal 2006. i Španija 2007. godine).

Međutim, čini da se da određivanje izbornih kvota za manje zastupljeni pol nije najidealnije rješenje ako pogledamo statistiku pojedinih drugih država članica. Tako npr. u Danskoj i Finskoj oko 40% žena bude izabrano iako u ovim državama uopšte ne postoje izborne kvote. U Austriji, Holandiji i Švedskoj političke stranke same određuju kvote, pa se tako izbornost žena kreće od 27,9% u Austriji (izbori 2008) do 45% u Švedskoj (izbori 2010). S druge strane, Poljska i Španija npr. imaju predviđene izborne kvote, a rezultat je bio 23,7% izabranih žena u Poljskoj (izbori 2012) i 36% u Španiji (izbori 2011).¹⁴ Navedeni podaci očigledno pokazuju da postojanje polnih kvota za izborne liste ne mora nužno da znači i veći procenat žena u odnosu na države u kojima takve kvote ne postoje.

Female representatives in the EP by Member State



Dijagram 2: Procenat žena u Evropskom parlamentu (februar 2017)

Što se nivoa Evropske unije tiče, trenutni sastav Evropskog parlamenta govori da je u njemu zastupljeno 37,3% žena. Međutim, ovaj prosjek ne odražava na najprezniji način stvarno stanje stvari. Naime, kao što se može vidjeti na dijagramu 2, među državama članicama postoje značajne razlike kada je u pitanju procentualna zastupljenost žena. Jedan od zaključaka do kojih može da se dođe proučavajući navedeni dijagram jeste da od 8 država koje imaju zastupljenost od 50% i više žena, samo jedna ima predviđene kvote za kandidatske liste. S druge strane, od 6 država koje imaju manje od četvrtine žena, nijedna nema predviđene izborne kvote. Na osnovu

¹⁴ <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/politicke-stranke-u-hrvatskoj-ne-drze-do-zena-kako-je-u-drugim-drzavama-20151023>

ovog može da se zaključi da *(ne)postojanje izbornih kvota nije faktor koji predominantno utiče na to da li će na izborima biti izabrano više ili manje žena.*

BiH između teorije i prakse

Grupa autora na čelu sa Endrjuom Robertsom¹⁵ nastojala je da odgovori na pitanje da li i koliko izborni zakoni imaju uticaj na predstavljenost žena u politici. Istraživanjem pod nazivom „Do Electoral Laws Affect Women's Representation?“ („Da li izborni zakoni utiču na predstavljenost žena?“) iz 2012. godine pokušali su da predstave kako se kreće izborna predstavljenost žena u odnosu na vrstu izbornog sistema.

Glavni zaključak do kojeg su došli bio je da žene imaju veće šanse da budu izabrane u parlament u proporcionalnim izbornim sistemima koji prepoznaju političke stranke kao glavne izborne subjekte nego u većinskim izbornim sistemima koji su primarno fokusirani na pojedinca kao kandidata. Glavni razlog za to temelji se na činjenici da će glasači rjeđe glasati za ženu ako se u većinskom izbornom sistemu takmiči sa muškarcem. Međutim, po njihovom mišljenju, ne treba polagati sve nade u proporcionalni izborni sistem jer se njegov efekat na veću predstavljenost žena osjeća uglavnom u razvijenim državama, dok situacija nije takva u državama u razvoju, što sugerije da u obzir treba uzimati i *kontekst* u kojem se izbori odvijaju. Ipak, prema nalazima istraživanja, procentualno gledano, žene imaju duplo veće šanse da budu izabrane u proporcionalnom izbornom sistemu (15,4%) nego u većinskom (8,5%)¹⁶.

Ako uporedimo Bosnu i Hercegovinu sa komparativnom praksom i teorijom o odnosu između izbornih sistema i polne zastupljenosti, vidjećemo da ne postoji mnogo toga što pravi razliku čije bi otklanjanje garantovano doprinijelo većoj predstavljenosti žena u politici. Proporcionalni izborni sistem fokusiran na političke stranke kao glavne izborne subjekte (koji, kako smo vidjeli, ide u prilog većoj izbornosti žena) već je zastupljen u BiH. Pored toga, predviđen je i procenat koliko na izbornim listama mora da bude manje zastupljenog pola. Međutim, kao što smo vidjeli, ni proporcionalni izborni sistem, niti postojanje zakonski

¹⁵ Roberts, A, Seawright, J, and Cyr, J. (2012), Do Electoral Laws Affect Women's Representation?, u: *Comparative Political Studies* 46(12), 1555-1581

¹⁶ Roberts, A, Seawright, J, and Cyr, J. (2012), Do Electoral Laws Affect Women's Representation?, u: *Comparative Political Studies* 46(12), 1556-1564

predviđenih kvota¹⁷ za manje zastupljeni pol nisu garant da će sigurno doći do porasta izbornosti žena, što govori da značajnu pažnju treba posvetiti *kontekstu* u kojem se izborni proces odbija¹⁸.

Ono što se krije iza riječi „kontekst“ u stvari je nekoliko faktora koji imaju snažan uticaj na manju izbornost žena. Ne pretendujući da imenujem sve, neki od njih su suštinska unutrašnja nedemokratičnost većine političkih partija u BiH, medijska podzastupljenost žena i njihova inertnost kada je politički angažman u pitanju. Ova tri faktora su obično međuzavisna i rast jednog podržava i rast drugog.

Najsnažniji pokazatelj *suštinske unutrašnje nedemokratičnosti većine političkih stranaka u BiH* su unutarstranački izbori na kojima uglavnom za predsjednika stranke bude predložen jedan kandidat koji pobjeđuje plebiscitarnom podrškom. Takav ambijent koji ograničava pluralitet stavova plodno je tlo za razvijanje opšteg konformizma u kojem i žene „vrlo često pristaju biti „klimoglavke“ njihovih političkih šefova“¹⁹. Takođe, postoje i političke stranke koje uopšte nemaju statutom predviđene mehanizme polne ravnopravnosti niti odgovarajuće oblike ženskog organizovanja (npr. klubove žena).²⁰

Osim toga, *medijska podzastupljenost žena* je drugi bitan problem. Tu se, međutim, ne radi o medijskom ignorisanju političarki već, po mišljenju samih novinarskih radnika, o tome da im se žene iz svijeta politike rjeđe od svojih muških kolega javljaju sa pričama i saopštenjima. Zbog toga im savjetuju da budu aktivnije u medijima i na društvenim mrežama te da budu snažnije i upornije u borbi unutar svojih političkih stranaka.²¹

I na kraju, a što je vjerovatno i najснаžniji odgovor na obrazlagani problem, ako zaista žele da budu prisutnije u politici, da se njihove inicijative dalje i snažnije čuju, žene se moraju riješiti *političke inertnosti* i aktivnije okrenuti politici. Jer, iako ih, što se članstva tiče, unutar političkih stranaka ima oko 33%²², činjenica je da nisu u barem jednako tolikoj mjeri zauzele prostor bh. političke scene.

¹⁷ Potrebno je naglasiti da polne kvote obično predstavljaju privremeni instrument za postizanje političke ravnopravnosti polova. Za više o pitanju izbornih kvota pogledati: „*Pojmovnik rodne terminologije prema standardima Evropske unije*“, Zagreb: Ured za ravnopravnost spolova Vlade RH, str. 37

¹⁸ Roberts, A, Seawright, J, and Cyr, J. (2012), Do Electoral Laws Affect Women's Representation?, u: *Comparative Political Studies* 46(12), 1555-1581

¹⁹ <http://eu-monitoring.ba/prava-zena-i-njihova-podzastupljenost-na-svim-nivoima-vlasti-u-bih/>

²⁰ <http://eu-monitoring.ba/prava-zena-i-njihova-podzastupljenost-na-svim-nivoima-vlasti-u-bih/>

²¹ <http://eu-monitoring.ba/prava-zena-i-njihova-podzastupljenost-na-svim-nivoima-vlasti-u-bih/>

²² <https://www.klix.ba/vijesti/bih/porazavajući-podaci-o-ucescu-zena-u-vlasti-u-bih/150917081>

Izvori

1. Cvjetićanin, Tijana, Dardić, Dragana, Hadžić, Inela (juli 2017), „*Alternativni odgovori organizacija civilnog društva na upitnik Evropske komisije*“, Sarajevo i Banja Luka: Sarajevski otvoreni centar i Helsinški parlament građana Banja Luka, u ime Inicijative za monitoring EU integracija Bosne i Hercegovine
2. FENA, „*Čović: Izbori će biti održani po novom izbornom zakonu*“
<http://ba.n1info.com/a174736/Vijesti/Vijesti/Covic-Izbori-ce-biti-odrzani-po-novom-izbornom-zakonu.html>
Preuzeto: 13. 9. 2017.
3. *Female Representatives In The EP By Member State*, European Parliamentary Research Service Blog
https://epthinktank.eu/2017/03/03/women-in-parliaments/females_in_ms/
Preuzeto: 21. 8. 2017.
4. Grbavac, E. (2017), *Prava žena i njihova podzastupljenost na svim nivoima vlasti u BiH*
<http://eu-monitoring.ba/prava-zena-i-njihova-podzastupljenost-na-svim-nivoima-vlasti-u-bih/>
Preuzeto: 21. 8. 2017.
5. Hasanbegović, D. (2017), *Ako nastavimo ovim tempom i intenzitetom, do 2060. godine bismo mogli imati minimalno 40% žena u vlasti u Bosni i Hercegovini*
<http://soc.ba/ako-nastavimo-ovim-tempom-i-intenzitetom-do-2060-godine-bismo-mogli-imati-minimalno-40-zena-u-vlasti-u-bosni-i-hercegovini/>
Preuzeto: 21. 8. 2017.
6. Helsinški parlament građana Banjaluka i Prava za sve Sarajevo, „*Alternativni CEDAW izvještaj: Izvještaj organizacija civilnog društva o primjeni zaključnih zapažanja i preporuka CEDAW komiteta za Bosnu i Hercegovinu 2013-2017*“
7. Isović, M. (2016), *Neophodno je da se slomi otpor i mizoginija unutar samih stranaka*
<http://www.6yka.com/novost/98237/neophodno-je-da-se-slomi-otpor-i-mizoginija-unutar-samih-stranaka>
Preuzeto: 21. 8. 2017.
8. Izborni zakon Bosne i Hercegovine
9. Jahić, N. (2017), *Ljubičasti pregled: Praktični pregled zastupljenosti, djelovanja i izbornih rezultata žena/kandidatkinja na lokalnim izborima 2016. godine*

<http://www.wfd.org/wp-content/uploads/2017/03/Publikacija-bsc-web.pdf>

Preuzeto: 21. 8. 2017.

10. Kuratko, A. (2015), *Političke stranke u Hrvatskoj ne drže do žena: Kako je u drugim državama?*

<https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/politicke-stranke-u-hrvatskoj-ne-drze-do-zena-kako-je-u-drugim-drzavama-20151023>

Preuzeto: 21. 8. 2017.

11. Mušinović, E. (2015), *Poražavajući podaci o učešću žena u vlasti u BiH*

<https://www.klix.ba/vijesti/bih/porazavajući-podaci-o-ucescu-zena-u-vlasti-u-bih/150917081>

Preuzeto: 21. 8. 2017.

12. Roberts, A, Seawright, J, and Cyr, J. (2012), Do Electoral Laws Affect Women's Representation?, u: *Comparative Political Studies* 46(12), 1555-1581

13. Zakon o ravnopravnosti polova u Bosni i Hercegovini

14. *Women in EP and EU national parliaments*, European Parliamentary Research Service Blog

https://epthinktank.eu/2017/03/03/women-in-parliaments/women_in_ep_and_national/

Preuzeto: 21. 8. 2017.