



**USTAV I ROD: ANALIZA MOGUĆNOSTI RODNO  
OSJETLJIVE REFORME USTAVA  
BOSNE I HERCEGOVINE**

Autorice:

Besima Borić i Lajla Zaimović-Kurtović

Sarajevo, oktobar 2013

**USTAV I ROD: ANALIZA MOGUĆNOSTI RODNO OSJETLJIVE REFORME  
USTAVA BOSNE I HERCEGOVINE je nastala u okviru projekata  
„Doprinos ustavnoj reformi u BiH - Jednake mogućnosti za žene i  
muškarce u politici” koji finansira Ambasada Švicarske**



**SADRŽAJ**

Uvod.....	1
1. Pregled dosadašnjih inicijativa za reformu Ustava BiH.....	2
1.1. Prijedlozi političkih stranaka .....	3
1.2. Inicijative nevladinog društva u ustavnoj reformi.....	6
2. Ustav i rod .....	10
2.1. Definiranje rodnog aspekta ustavne reforme .....	11
2.2. Odredbe Ustava BiH koje se odnose na rodni aspekt.....	13
2.3. Pregled van-ustavnih mehanizama jačanja rodnog aspekta i njihova praktična primjena u Bosni i Hercegovini.....	16
2.3.1 Domaći zakonski okvir .....	16
2.4. Dosadašnje inicijative i mogući načini za jačanje rodnog aspekta Ustava BiH ..	20
3. Zaključci i preporuke .....	23
BIBLIOGRAFIJA .....	26
Web stranice .....	27

## Akronimi

BiH	Bosna i Hercegovina
DN	Dom naroda
EKLJP	Evropska konvencija o ljudskim pravima
ESLJP	Evropski sud za ljudska prava
EU	Evropska unija
FBiH	Federacija Bosna i Hercegovina
PD	Predstavnički dom
PS BiH	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
RS	Republika Srpska
VE	Vijeće Evrope
UN	Ujedinjene nacije BiH

***Napomena: Smatra se da se svi izrazi upotrijebljeni u muškom gramatičkom rodu u ovom dokumentu odnose bez diskriminacije i na žene.***

## Uvod

Reforma Ustava je jedna od najprisutnijih tema, kako u političkim, tako i u krugovima nevladinog društva u Bosni i Hercegovini u posljednjih nekoliko godina. Ustav Bosne i Hercegovine predstavlja dio, tačnije Aneks IV, Dejtonskog mirovnog sporazuma koji je potpisan u novembru 1995. godine, sa isključivim ciljem da završi krvoproliće i rat u Bosni i Hercegovini. Već početkom 2000-ih godina pokazali su se brojni nedostaci ovog Ustava koji je u mnogo čemu nedorečen i limitirajući, te se počela pojavljivati potreba za izmjenom i doradom pojedinih njegovih dijelova. Prvi ozbiljniji pokušaji reforme Ustava BiH počeli su 2006. godine, da bi se, pogotovo sa presudom Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura, u slučaju Sejdić i Finci protiv BiH, diskusija o ustavnoj reformi nastavila i intenzivirala tokom proteklih godina. Ova presuda, kojom je utvrđena sistematska ustavna diskriminacija svih osoba koje se ne izjašnjavaju kao pripadnici jednog od tri konstitutivna naroda, obavezuje državu Bosnu i Hercegovinu da u Ustav unese odredbe koje bi omogućile političku participaciju predstavnika i predstavnica nekonstitutivnih naroda u BiH, odnosno da im se omogući da se kandidiraju za Predsjedništvo BiH i za delegate u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH.

Također, svojim opredjeljenjem za uključivanje u proces evropskih integracija, država Bosna i Hercegovina se obavezala i na ustavne reforme i striktno poštivanje uvjeta i kriterija koje pred zemlje kandidatkinje postavlja EU. "Da bi postala članica Evropske unije, od države se traži da zadovolji kriterije za članstvo poznate kao „kriteriji iz Kopenhagena“. Ovi kriteriji obvezuju države da postignu: 1) stabilnost institucija koje garantiraju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava, te poštivanje i zaštitu manjina; 2) funkcionalnu tržišnu ekonomiju, kao i kapacitet da se nosi sa konkurentskim pritiskom i tržišnim silama unutar EU i 3) sposobnost da preuzme obaveze članstva, uključujući odanost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije. Kao rezultat uvjeta postavljenih kriterijima iz Kopenhagena, pristup EU je generalno složen proces koji od države kandidatkinje zahtijeva da svoje zakone harmonizira sa pravnim sistemom EU, poznatijim kao *acquis communautaire* (acquis)."<sup>1</sup>

Međutim, vladajuća struktura u BiH od trenutka donošenja ove presude u decembru 2009. godine, pa sve do danas nije bila u stanju postići kompromis po ovom pitanju. Sve što je do sada učinjeno po pitanju reforme Ustava jeste usvajanje Amandmana I na Ustav koji se odnosi na Brčko Distrikt, a koji je usvojen u martu 2009. godine i koji regulira status Brčko Distrikta. Ovim se Brčko Distrikt definira kao jedinica lokalne samouprave pod suverenitetom države. Amandman I na Ustav BiH je, po prvi put nakon donošenja Dejtonskog mirovnog sporazuma, a time i Ustava BiH, pokazao da je politički konsenzus donosioca odluka u BiH ipak ponekad moguć. Nažalost, ovaj amandman je do danas ostao presedan.

Ipak, i pored svih dosadašnjih inicijativa za reformu bh. Ustava, o kojima će više biti riječi u nastavku ovog istraživanja, vrlo malo (ili gotovo nimalo) njih je uključivalo rodnu ravnopravnost. Poštivanje ljudskih prava predstavlja preduvjet za napredak i razvoj svakog društva, a obezbjeđivanje jednakih mogućnosti za muškarce i žene je preduvjet za ostvarivanje demokratskog društva. Upravo u tom kontekstu, cilj ovog

---

<sup>1</sup> Pravni memorandum, Ustavne reforme za pristup Evropskoj Uniji: uporedna praksa država. Novembar 2012.

istraživanja je da pruži detaljan pregled dosadašnjih inicijativa za reformu Ustava BiH, bez obzira da li su one dolazile od strane političkih stranaka ili civilnog društva, kao i da pruži uvid u inicijative koje su uključivale rod kao princip diskriminacije, te da predloži neka od mogućih rješenja za uvođenje rodnog konteksta u ustavnu reformu u Bosni i Hercegovini. Također, ovo istraživanje daje detaljan pregled domaće legislative i zakonodavnog okvira koji uključuje princip roda, kao i međunarodnih instrumenata za rodnu jednakost. Na samom kraju, ponuđen je prijedlog amandmana na Ustav Bosne i Hercegovine koji bi omogućio ustavnu ravnopravnost svih muškaraca i žena u Bosni i Hercegovini.

## 1. Pregled dosadašnjih inicijativa za reformu Ustava BiH

Kako je već navedeno u uvodu, Dejtonski ustav je postao prepreka daljem prosperitetu i razvoju Bosne i Hercegovine. U prilog činjenici da je Dejtonski ustav već prije izvjesnog vremena ispunio svoju svrhu, dr. Matthias Hartwig, sa Instituta Max Planck za komparativno i međunarodno javno pravo, kaže da stvarni smisao pregovora u Dejtonu nije bio da se Bosni i Hercegovini da i za budućnost dostatan Ustav, nego da se okonča rat, da se onemogući genocid koji je već bio na djelu, da se spriječi njegov nastavak, da se osigura primirje i da se zaraćene strane i narodi natjeraju na sklapanje mira.<sup>2</sup> Međutim, pitanje Ustava je u BiH istovremeno i krupno i duboko političko pitanje. Upravo iz ovog razloga su svi ozbiljni pokušaji promjene Ustava BiH u posljednjih desetak godina završavali neuspjehom. Značajno je naglasiti da je bilo i pojedinačnih inicijativa i od nevladinih organizacija, ali i pojedinih političkih stranaka, o čemu će u nastavku biti više riječi.

Šta su razlozi neophodnosti izmjena Ustava BiH ili donošenja potpuno novog? Prema dr. Matthiasu Hartwigu, „trenutno su kompetencije države uglavnom ograničene na odnose sa inostranstvom, monetarnu politiku i migracijsku politiku Bosne i Hercegovine. Klasične oblasti poput zakonodavstva u oblasti građanskog prava, krivičnog prava, poreznog prava ili prava sigurnosti i reda, nisu navedene u katalogu kompetencija. Time Bosni i Hercegovini do sada nedostaju značajni atributi koji su klasični atributi države. Ne može se čak ni sama dovoljno financirati, nego je u tom smislu ovisna od dotacija manjih strukturnih jedinica.”<sup>3</sup> Sa stajališta ljudskih prava posebno je značajna organizacija i struktura države koja ne može da obezbijedi jedinstvo u pravnom poretku i da garantira poštovanje ljudskih prava, a posebno obavezu “nediskriminacije”. Svakako da je to obaveza i drugih nivoa vlasti u BiH, ali ako se uzme u obzir da je teritorijalno ustrojstvo obilježeno i većinskim etničkim principom, onda je jasno da je teško obezbijediti jedinstveno poštovanje svih ljudskih prava na svakom dijelu bh. teritorije. I to je jedan od razloga što je potrebno “da država dobije kompetencije, na osnovu kojih će u centralnim oblastima zakonodavstva donositi norme koje će imati prednost u odnosu na norme manjih strukturnih jedinica.”<sup>4</sup> Ustavne promjene u BiH mogu biti urađene na principu donošenja novog ustava ili postepeno, ali u svakom od ovih slučajeva treba voditi računa o tri osnovna principa: zaštita temeljnih ljudskih i građanskih prava, zaštita kolektivnih etničkih prava i princip racionalne organizacije države.<sup>5</sup>

---

2 Hartwig, dr. Matthias, Mišljenje o nacrtu izmjena Ustava Bosne i Hercegovine, Fondacija Konrad Adenauer, Heidelberg, 2007.

3 Hartwig, dr. Matthias, Ocjena situacije u Bosni i Hercegovini, Situacija sa Dejtonskim ustavom. Institut za komparativno javno pravo i međunarodno javno pravo Max Planck, Heidelberg, 2007.

4 Hartwig, dr. Matthias, Mišljenje o nacrtu izmjena Ustava Bosne i Hercegovine, Fondacija Konrad Adenauer, Heidelberg, 2007.

5 Kukić, Slavo, <http://protest.ba/v2/ustav-bih-treba-onemoguciti-diskriminaciju-gradana-i-naroda/>, pristupljeno 15.06.2013.

## 1. 1. Prijedlozi političkih stranaka

Prvi ozbiljan pristup ustavnim promjenama u BiH dogodio se poslije izvještaja Venecijanske komisije iz 2005. godine u kojem je naznačeno šta su problemi u ustavno-pravnom okviru BiH. Nakon ovog izvještaja, tadašnji ambasador SAD-a u BiH i američka administracija započeli su pregovore sa političkim liderima u BiH na izmjenama Ustava. Tako su nastali prijedlozi poznati pod nazivima "Aprilski paket", a potom i "Butmirski paket" i "Prudski sporazum". Od ova tri pokušaja najdalje se otišlo sa Aprilskim paketom koji je dospio i u parlamentarnu proceduru, ali, na žalost, nije usvojen. Butmirski paket i Prudski sporazum bili su također konkretni pokušaji izmjena Ustava, ali ni jedan nije "dobacio" ni do Parlamenta BiH.

Tokom priprema aprilskog paketa amandmana, 2006. godine, Američki institut za mir je intenzivno pregovarao sa liderima sedam političkih stranaka - pet vladajućih (SDA, SBiH, SDS, HDZ BiH i PDP) i dvije opozicione (SDP BiH i SNSD) o programu izmjena Dejtonskog ustava, te kroz pojačan pritisak, i dobio njihov pristanak za jedan minimalni program ustavnih reformi. Kvalitet ovih pregovora bila je jednoglasna odluka jednog bloka političkih stranaka (SDA, HDZ – dio HDZ-a, SDS, PDP, SNSD i SDP) da treba krenuti dalje, bez obzira na razlike navedenih stranaka u njihovim programima, ekonomskim, socijalnim i drugim pitanjima. Stvoren je jedan zajednički imenitelj oko amandmana i politički lideri su se složili da je potrebno raditi dalje, što se u političkom životu Bosne i Hercegovine teško dostiže. Međutim, nakon jednodnevne debate Predstavnički dom Parlamentarne skupštine se izjasnio protiv, tako što je od ukupno 42 glasa, bilo 26 glasova za i 16 protiv. Izmjene Ustava BiH nisu dobile potrebnu dvotrećinsku većinu i nisu usvojene jer su nedostajala samo 2 glasa. Predložene promjene Ustava BiH odnosile su se na: ljudska prava i slobode (amandman nije poslan u parlamentarnu proceduru), nadležnosti i odnose između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta (proširenje državnih nadležnosti), Parlamentarnu skupštinu (povećanje broja zastupnika), Vijeće ministara (povećanje broja ministarstva na državnom nivou) i Predsjedništvo BiH (izbor članova iz sastava Parlamenta).<sup>6</sup> Po svom sadržaju i dometima, predložene promjene su bile značajne jer su stvarale uvjete za jačanje države i njeno učinkovitije i efikasnije funkcioniranje. Ono što je posebno zanimljivo spomenuti za ovo istraživanje jeste da amandman koji se odnosio na ljudska prava nije poslan u parlamentarnu proceduru, iako je bio pripremljen, ali zadržan na doradi u Venecijanskoj komisiji. U ovom amandmanu po prvi put je upotrijebljena paralelno zamjenica "on ili ona" u dijelu teksta koji govori o mogućnosti pokretanja pojedinačne apelacije pred Ustavnim sudom.

Naredni pokušaj ustavne promjene u Bosni i Hercegovini dogodio se 2008. godine, pod nazivom Prudski sporazum. Ovo je bio dogovor tri lidera vladajućih stranaka (SDA, SNSD i HDZ BiH) koji sadrži prijedloge ustavnih promjena. Ovaj sporazum odnosio se na rješenje pitanja Sejdić-Finci (prije donošenja presude Evropskog suda za ljudska prava iz Strazbura), potom na pitanje državne i vojne imovine, popisa stanovništva i pitanja Distrikta Brčko. Sporazum je doživio brojne kritike u javnosti i nije ni upućen u parlamentarnu proceduru. Ovim sporazumom zadiralo se u oblast ljudskih prava, naročito u dijelu koji se tiče presude Suda u Strazburu u slučaju Sejdić i Finci.

Posljednji veliki pokušaj ustavne reforme u BiH, ponovo iniciran od strane međunarodne zajednice, dogodio se 2009. godine. Američka administracija je zajedno sa predstavnicima Evropske unije okupila

---

<sup>6</sup> Aprilski paket ustavnih promjena, Sarajevo, 25. mart 2006. godine, Parlamentarna skupština BiH.

političke lidere, nudeći novi paket ustavnih promjena koje su trebale otkočiti ispunjavanje uvjeta na evropskom putu. Ponuđeni paket ustavnih promjena, pod nazivom Butmirski paket, sastojao se iz četiri dijela. Prvi se odnosio na usklađivanje Ustava BiH sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, drugi na pojednostavljivanje sistema odlučivanja kako bi država BiH bila jedina adresa u pregovorima sa EU (tzv. evropska klauzula), dok se treći dio odnosio na nadležnosti koje su već prenesene sa entiteta na nivo države, ali koje nisu formalno unesene u Ustav.<sup>7</sup> Međutim, prema ovom prijedlogu je u Ustavu trebao ostati sistem entitetskog glasanja, na čemu su insistirali predstavnici RS. Kako su svi lideri političkih partija imali određene primjedbe na ponuđene promjene Ustava, a kritike su dolazile i iz organizacija civilnog društva, ovi pregovori su prekinuti i označeni kao neuspješni. U ovom paketu promjena Ustava BiH nije bilo prijedloga za izmjene i dopune dijela koji se tiče ljudskih prava.

Također, jedan broj političkih stranaka je i samostalno ponudio svoja rješenja Ustava BiH, bilo kao cjelovita rješenja, bilo kao principe ili amandmane. U narednom dijelu ovog istraživanja ćemo dati kratku analizu najkonkretnijih i najrazrađenijih od ovih prijedloga.

Socijaldemokratska partija Bosne i Hercegovine (SDP BiH) pripremila je i u septembru 2004. godine zvanično uputila u parlamentarnu proceduru "Prijedlog izmjena i dogradnje Ustava BiH". Predloženo je šesnaest amandmana na Ustav BiH u kojima je traženo da se izvrše radikalne promjene Ustava BiH, koje u suštini zapravo znače novi Ustav BiH. Suština predloženog je da su građani nosioci suvereniteta, uz garantiranje i zaštitu kolektivnih prava konstitutivnim narodima, da je Bosna i Hercegovina visoko decentralizirana država regionalnog tipa sa tri nivoa vlasti: centralnim, regionalnim i lokalnim nivoom, da je Bosna i Hercegovina socijalna država u kojoj su zagwarantirana ekonomsko-socijalna prava građana, da se prošire i ojačaju nadležnosti organa i institucija Bosne i Hercegovine, da Parlamentarnu skupštinu čine dva doma: Predstavnički dom i Dom naroda, u kojem se vrši zaštita vitalnih interesa konstitutivnih naroda, da Predsjednik/Predsjedništvo ima reprezentativne nadležnosti i ulogu, te da ga bira Parlamentarna skupština BiH, da ojača položaj i uloga Vijeća ministara kao kolegijalnog izvršnog organa vlasti, itd.

Kao nastavak na ovaj prijedlog, tokom 2009. godine SDP BiH je izradio cjelovit tekst novog Ustava BiH koji ima devet poglavlja ili cjelina od kojih prvo mjesto zauzimaju ljudska prava: "Ljudska prava i slobode, kako individualna tako i kolektivna, zauzimaju centralno mjesto u predloženom ustavu i ona su temelj Ustava u cjelini. U Ustavu se polazi od toga da su ljudska prava i slobode sadržaj i bit svake demokratske i pravne države. U tom smislu u predloženom ustavu polazi se od monističkog shvaćanja pravnog sistema, odnosno međunarodno i unutrašnje pravo su dijelovi jedinstvenog pravnog poretka koji pruža i načela o rješavanju sukoba između propisa unutrašnjeg prava neke države i međunarodnog prava."<sup>8</sup> U prijedlogu ovog Ustava data je čitava lepeza ljudskih prava, razvrstanih na osnovna, politička, socijalna, ekonomska i kulturna prava, a posebnim članom (19) govori se o nediskriminaciji.<sup>9</sup> Uživljanje ljudskih prava garantira se svim licima, ali ni u prijedlogu ovog Ustava nema posebnih stavki koje govore o ravnopravnosti spolova niti se posebno upotrebljavaju imenice muškarac i žena.

<sup>7</sup> Vijeće za implementaciju mira, novembar 2009.

<sup>8</sup> Pojskić, Sabrija. Prijedlog Ustava Republike BiH, SDP BiH, 2009, uvod na Okruglom stolu, 28.5.2008.

<sup>9</sup> Pojskić, Sabrija. Prijedlog Ustava Republike BiH, SDP BiH. "Uživljanje prava i sloboda predviđenih u ovom ustavu osigurano je svim osobama u Republici bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje, ili drugi status." SDP BiH, 28.5.2008, str.78.



Tokom 2010. godine HDZ BiH je objavio svoj prijedlog Ustava BiH. Ovaj prijedlog ima 15 poglavlja, bez obrazloženja (kako je objavljeno na zvaničnoj web stranici ove stranke). Drugo poglavlje je predviđeno za ljudska prava i slobode, ali u tom dijelu osim naznake „katalog ljudskih prava i sloboda“ nema navedenog niti jednog pojedinačnog prava. Osnovna pitanja koja tretira ovaj prijedlog Ustava sadržane u kategorijama „Temeljne odredbe“<sup>10</sup> i „Ljudska prava i temeljne slobode.“<sup>11</sup> Ovaj prijedlog se ne bavi posebno setom ljudskih prava izvan Kataloga datog u Ustavu BiH, niti posebno pitanjima ravnopravnosti spolova.

Najnoviji u nizu prijedloga političkih stranaka (avgust 2012.) je onaj koji je na zahtjev Naše stranke pripremio Centar za javno pravo Sarajevo. Ovaj dokument predstavlja projekciju novog ustavnog modela za BiH, a ustavna rješenja su predstavljena kao skup načela koja treba konkretizirati. Model je razrađen u formi trinaest teza. U prvih pet teza se postavljaju terminološki i pravni standardi, a od teze broj šest se predstavljaju konkretna rješenja. Projekcija ustavnog modela za BiH sadrži sljedeća pravila vezana za teritorijalni ustroj: dva distrikta (Brčko i Sarajevo) i četiri federalne jedinice, organizaciju parlamenta: uspostavljanje simetrično federalizirane složene države (dvodomni parlament koji se sastoji od Predstavničkog doma i doma entiteta/distrikta), podjelu nadležnosti između entiteta i države sa ciljem jačanja državnih kompetencija u područjima koja su neophodna za pristup evropskim integracijama. Prijedlog predviđa zaštitu vitalnih interesa konstitutivnih naroda i ostalih, regulirajući krug pitanja koja mogu biti predmetom zaštite vitalnog interesa, kao i procedure pred Ustavnim sudom za zaštitu kolektivnih prava.<sup>12</sup> Date teze za Ustav BiH ne bave se posebno pitanjima ljudskih prava niti specifično pitanjima ravnopravnosti spolova.

Budući da ostale političke stranke nemaju na svojim dostupnim stranicama tekstove Ustava, možemo zaključiti da nemaju ni cjelovito izrađene tekstove. Neke od stranaka imaju programske platforme ili rezolucije koje sadrže i naznake stavova o ustavnom uređenju BiH. Tako je Stranka demokratske akcije (SDA) 2009. godine objavila Programsku deklaraciju, koja sadrži i dio o ustavnoj reformi: „SDA smatra da je neophodno što prije pristupiti provođenju ustavne reforme sa ciljem integracije zemlje, uspostave efikasnijih i jeftinijih institucija koje mogu funkcionirati na cijelom teritoriju države Bosne i Hercegovine i raditi na bržem ispunjavanju uvjeta za članstvo naše zemlje u euroatlantskim strukturama.“<sup>13</sup> U ovom dijelu postoji i rečenica koja se odnosi na ljudska prava i slobode, koja glasi: „U skladu sa ustavnom i post-prijemnom obavezom članstva u Vijeću Evrope neophodno je uskladiti Ustav sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama.“<sup>14</sup>

Također, kao svoje principe i stavove o ustavu BiH, Hrvatska narodna stranka (HNS) je 2013. godine objavila platformu 12 političkih subjekata Hrvatskog narodnog vijeća, u kojoj se kaže da je Bosni i

---

10 1. Bosna i Hercegovina je višenacionalna država bošnjačkog, hrvatskog, srpskog naroda i svih njezinih građana. 2. Bošnjaci, Hrvati i Srbi kao suvereni i konstitutivni narodi i građani Bosne i Hercegovine, ostvarujući svoja suverena prava uređuju Bosnu i Hercegovinu kao decentraliziranu, demokratsku, pravnu i socijalnu državu, sastavljenu od federalnih jedinica s jednakim pravima i odgovornostima. 3. Bosna i Hercegovina je federalna država koja se sastoji od četiri (4) federalne jedinice i jedinica lokalne uprave i samouprave (općine i gradovi). Jednu od federalnih jedinica čini Distrikt Sarajevo. HDZ BiH, [www.hdzbih.org](http://www.hdzbih.org).

11 Katalog prava i sloboda. HDZ BiH, [www.hdzbih.org](http://www.hdzbih.org).

12 Šarčević, Edin, prof.dr. Centar za javno pravo Sarajevo, [www.nasastranka.ba](http://www.nasastranka.ba).

13 Stranka demokratske akcije, [www.sda.ba](http://www.sda.ba)

14 Ibid.

Hercegovini potrebna temeljita reforma Ustava, odnosno, novi model institucionalnog i upravno-teritorijalnog uređenja. A to je model koji, po HNS-u, zadovoljava i uzima u obzir naredna tri kriterija: a) institucionalna i stvarna jednakopravnost Hrvata, Bošnjaka i Srba kao konstitutivnih naroda u Bosni i Hercegovini; b) pravo svih građana/državljana da biraju i budu birani i c) racionalno, funkcionalno i pravedno unutarnje uređenje. Ova Deklaracija niti jednim svojim dijelom ne govori o ljudskim pravima i slobodama, niti tretira pitanje ravnopravnosti spolova.

Posljednji od principa političkih stranaka vezanih za Ustav i državno uređenje, obrađenih za potrebe ovog istraživanja jesu principi Saveza nezavisnih socijaldemokrata (SNSD) predstavljeni u vidu rezolucije o polaznim ustavnim reformama. Savez nezavisnih socijaldemokrata opredijeljen je za izgradnju takvog društva koje će, uvažavajući evropska iskustva, razvijati unutrašnju toleranciju kroz decentralizirano uređenje, prvenstveno uobličeno u federaciju. SNSD je svoje poglede konkretizirao i u principima federativnosti, među kojima su najvažniji da decentralizirano uređenje počiva na dejtonskim entitetskim i kantonalnim temeljima i na dogovoru tri naroda i dva entiteta. Princip funkcionalnosti i opstanka BiH zahtijeva federalne multietničke jedinice sa većinskom ulogom i obavezama jednog naroda. Prema ovoj rezoluciji, Republika Srpska je u dejtonskim okvirima trajna političko-teritorijalna kategorija.<sup>15</sup> Međutim, ni ovi principi se ne dotiču ljudskih prava, socijalnih prava niti roda kao jednog od osnovnih oblika diskriminacije.

## 1.2. Inicijative nevladinog društva u ustavnoj reformi

Uporedo sa političkim strankama, nevladino društvo u Bosni i Hercegovini je od 2003. godine intenzivno uključeno u prijedloge reforme Ustava BiH. Inicijative nevladinog društva obuhvataju razne prijedloge, od principa, do amandmana na pojedine dijelove Ustava, pa sve do prijedloga potpuno novog teksta Ustava. Iako nijedan od ovih prijedloga nije ušao u parlamentarnu proceduru, a većina ih je posvećena rješavanju implementacije presude Evropskog suda za ljudska prava u slučaju Sejdić i Finci i političke participacije građana BiH, svakako vrijedi spomenuti nekoliko onih koji su bili najdetaljnije razrađeni i prezentirani.

Među prvim ovakvim prijedlozima, Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu je, 2006. godine u vrijeme pregovora oko Aprilskog paketa ustavnih promjena, koje je spomenut ranije u tekstu, objavio publikaciju pod nazivom "Proces ustavnih promjena u BiH".<sup>16</sup> Ova publikacija analizira grupni pristup specijalnim pravima na političku participaciju u institucijama BiH, koji se ogleda u principu „vitalnog interesa konstitutivnih naroda", i naglašava da se on ne može smatrati generalizirajućim modelom. Naprotiv, svi organi vlasti i institucija BiH i entiteta, osim onih specijalno određenih u Ustavu, moraju zadovoljavati opći standard nediskriminacije na osnovu samoizvršivih normi iz Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP), koju je Bosna i Hercegovina ratificirala 2002. godine i koja predstavlja osnovni stub njenog ustavnog poretka.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Rezolucija o polaznim ustavnim osnovama, str.1, pristupljeno 6.5.2013. SNSD, [www.snsd.org](http://www.snsd.org)

<sup>16</sup> *Proces ustavnih promjena u BiH: Analiza izvještavanja u štampanim medijima, komparativna analiza teksta Ustava i prijedloga izmjena teksta, analiza međunarodnih standarda, analiza stavova pravnih profesionalaca u BiH.* Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, 2006.

<sup>17</sup> Isto, str. 44–45.

Nakon Centra za ljudska prava, Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarnе studije (ACIPS) se 2007. godine uključila u diskusiju oko ustavnih promjena, sa studijom “Evropski pokret za evropski ustav.”<sup>18</sup> Ova studija je imala za cilj prikupiti što više relevantnih informacija o tome koji model ustava bi omogućio BiH da funkcioniра kao demokratsko i evropsko društvo.<sup>19</sup> Pored analize domaćih prijedloga za ustavnu reformu, koja se u velikoj mjeri oslanja na rezultate prezentirane u “Procesu ustavnih promjena”, ova studija predstavila je i nekoliko prijedloga za izmjenu Ustava koji su dolazili od strane relevantnih inozemnih aktera.<sup>20</sup> Sumirajući preporuke, predložena su konkretna rješenja usmjerena ka afirmiranju koncepta općeg građanstva; primjeni načela federalizma, uz racionalizaciju državne uprave putem gašenja entitetskog nivoa FBiH; prenošenje određenog dijela ovlasti sa entiteta/federalnih jedinica na centralnu vlast; osnaživanje položaja Vijeća ministara i smanjenje ovlasti Predsjedništva, kao i uže i preciznije definiranje mehanizma zaštite “vitalnog interesa konstitutivnih naroda”.<sup>21</sup> Nakon ovog prijedloga iz 2007. godine, ACIPS se 2009. godine ponovo uključio u debatu oko ustavne reforme, ovaj put se fokusirajući na implementaciju presude u slučaju Sejdić i Finci. Kroz publikaciju „Naš stav za Ustav“ i prijedlog amandmana na Ustav BiH, ACIPS je zagovarao ideju uvođenja kategorije “ostali” u okvir institucija na državnom nivou i njenog pravnog izjednačavanja sa kategorijom “konstitutivnih naroda”<sup>22</sup>, u cilju osiguravanja jednakih prava za sve građane BiH, bez obzira da li pripadaju kategoriji konstitutivnih naroda, nacionalnih manjina ili su građani BiH koji ne pripadaju nijednoj od ovih kategorija. U tom smislu, “Ostali” se tumače kao kolektiv koji, iako u suštini podrazumijeva jednu izrazito heterogenu skupinu, treba na sličan način uživati zaštitu svojih kolektivnih prava.<sup>23</sup> U cilju omogućavanja političke participacije pripadnicima iz reda Ostalih, ovi amandmani zagovaraju povećanje poslanika u Domu naroda sa aktuelnih 15 na 32<sup>24</sup> i uvode instrument kolektivnih prava prema kojoj svi pripadnici nacionalnih, vjerskih i drugih skupina uživaju kolektivna prava u skladu sa Ustavom BiH i međunarodnih instrumentima. Međutim, ono što razlikuje ovaj prijedlog amandmana od svih ostalih prijedloga, kako organizacija nevladinog društva, tako i političkih stranaka, jeste to što se ACIPS zalaže za instituciju jednog predsjednika BiH, umjesto aktuelnog tročlanog Predsjedništva. Predsjednik BiH se, na osnovu ovog prijedloga, bira u Domu naroda, natpolovičnom većinom delegata prisutnih i koji glasaju. Predsjedniku se oduzimaju ovlasti vođenja vanjske politike i komandiranja oružanim snagama, a ove poluge izvršne vlasti se prenose na Vijeće ministara. Ovim bi se značajno smanjili troškovi državne administracije, a BiH bi se približila razvijenim savremenim parlamentarnim demokratijama.

---

18 Fetahagić, Sead S. i Saida Mustajbegović. *Evropski pokret za evropski ustav BiH*. Sarajevo: ACIPS, 2007.

19 Isto, str. 7.

20 Mišljenja “Venecijanske komisije” Vijeća Evrope, službeni dokumenti institucija i izjave pojedinih zvaničnika EU kao i visokog predstavnika u BiH, prijedlozi *think-tank* organizacija kao što su Evropska inicijativa za stabilnost (ESI), Međunarodna komisija za Balkan (ICB) i Međunarodna krizna grupa (ICG), te preporuke švicarskih eksperata u okviru projekta Švicarske ambasade u BiH i Švicarske agencije za razvoj i suradnju (SDC).

21 Isto, str. 36–40.

22 Vehabović, Faris i Lajla Zaimović Kurtović. *Naš stav za ustav*. Sarajevo: ACIPS, 2010. str. 13–14.

23 Fetahagić, Sead S i Faris Vehabović, *Demokratija bez građana*

24 Od kojih Vijeće naroda Narodne skupštine Republike Srpske bira četiri Srbina, četiri Bošnjaka, četiri Hrvata i dva iz reda Ostalih; Dom naroda Parlamenta Federacije bira četiri Srbina, četiri Bošnjaka i četiri Hrvata i dva iz reda Ostalih, a Skupština Brčko Distrikta BiH bira po jednog iz reda svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih. U ovom kontekstu osamnaest članova Doma naroda sačinjava kvorum, pod uslovom da je prisutno najmanje pet srpskih, pet bošnjačkih, pet hrvatskih i tri delegata iz reda Ostalih. Predstavnički dom nije obuhvaćen ovim amandmanima, i on se i dalje sastoji od 42 člana.

Nakon ova dva prijedloga, posljednji u nizu ACIPS-ovih doprinosa ustavnoj reformi u BiH jeste publikacija „Demokratija bez građana“ koja je imala za cilj definirati termin „građani BiH“ i ponuditi model političke participacije građana BiH kao ustavne kategorije, polazeći od Preambule Ustava BiH koja kaže da u Bosni i Hercegovini žive: „Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (u zajednici s ostalima), i građani Bosne i Hercegovine.“<sup>25</sup> Ova publikacija također nudi doradu prethodnih ACIPS-ovih amandmana, ovaj put upravo u kontekstu političke participacije građana BiH.<sup>26</sup>

Također, vrlo konkretne amandmane iz redova civilnog društva na Ustav Bosne i Hercegovine su ponudili Forum građana Tuzle i Pravni institut iz Sarajeva, kao i dr. Goran Marković, sa Pravnog fakulteta Univerziteta u Istočnom Sarajevu. Forum građana Tuzle (FGT) je svojim amandmanima izrađenim u sklopu projekta „Ustavne promjene u BiH – civilna inicijativa“ imao za cilj izbacivanje svih diskriminatorskih odredaba iz Ustava, a BiH je predvidio kao pravnu, socijalnu i sekularnu državu, koja svoje postojanje i uređenje zasniva na univerzalnim vrijednostima, a posebno na vrijednostima antifašizma. FGT je iz svojih prijedloga izbacio kategoriju ostalih, navodeći da u BiH žive Bošnjaci, Hrvati, Srbi i nacionalne manjine, dodajući kategoriju nacionalno neopredijeljenih građana, državljana BiH. Što se tiče struktura vlasti, ovi amandmani predviđaju jednog predsjednika i tri potpredsjednika koji bi se rotirali svakih 12 mjeseci, dok je dio predsjedničkih nadležnosti prenesen na Parlamentarnu skupštinu koja se preimenuje u Skupštinu BiH i na Vijeće ministara. Predsjednički dom se sastoji od 18 poslanika, dok se Dom naroda sastoji od 31 delegata, od kojih 17 iz FBiH i to šest Bošnjaka, šest Hrvata i tri Srbina i dva iz reda nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih te 14 iz RS-a i to šest Srba, tri Bošnjaka, tri Hrvata i dva iz reda nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih.<sup>27</sup> Ovim je Forum građana Tuzle, između ostalog, dao i svoj prijedlog implementacije presude ESLJP-a i ukidanja diskriminacije na osnovu etničke pripadnosti.

Također, o socijalnoj državi u svojoj studiji o neposrednoj demokratiji i radničkoj participaciji u BiH, sa prijedlozima amandmana na Ustav BiH, govori i dr. Goran Marković, koji Amandmanom II koji se odnosi na Preambulu Ustava kaže: „Bosna i Hercegovina je socijalna, pravna i demokratska država, u kojoj tri konstitutivna naroda (zajedno sa pripadnicima nacionalnih manjina i etničkih grupa) i građani vrše vlast neposredno i posredstvom slobodno izabраних predstavnika“.<sup>28</sup> Ovakvom, socijalnom državom, bi se značajno unaprijedilo uživanje prava u Bosni i Hercegovini, i proširio katalog prava građana i građanki BiH.

Pravni institut iz Sarajeva je predložio cjelovitu analizu i izmjenu Ustava BiH, nudeći 11 amandmana koji tretiraju sljedeće oblasti: ljudska prava i slobode, lokalna samouprava u BiH, raseljena lica i povratnici, nadležnosti BiH i entiteta, Parlamentarna skupština BiH, Predsjedništvo BiH, Vijeće ministara

---

<sup>25</sup> Ustav Bosne i Hercegovine

<sup>26</sup> Ova dorada prvobitnih ACIPS-ovih amandmana se odnosi na Dom naroda i Predstavnički dom: Dom naroda se sastoji od 36 delegata, od kojih klub Srba bira četiri Srbina, klub Bošnjaka četiri Bošnjaka, klub Hrvata četiri Hrvata i klub Ostalih četiri iz reda Ostalih Vijeća naroda Narodne skupštine Republike Srpske; Klub Srba bira četiri Srbina, klub Bošnjaka četiri Bošnjaka, klub Hrvata četiri Hrvata i klub Ostalih četiri iz reda Ostalih Doma naroda Parlamenta Federacije BiH, a Skupština Brčko distrikta BiH bira po jednog iz reda svakog konstitutivnog naroda i iz reda Ostalih. Predstavnički dom se sastoji od 63 člana, od kojih se dvije trećine biraju sa teritorije Federacije, a jedna trećina sa teritorije Republike Srpske. Fetahagić Sead S. i Vehabović Faris. „Demokratija bez građana“. ACIPS, Sarajevo, septembar 2012. Str 12.

<sup>27</sup> Forum građana Tuzle, Prijedlog amandmana na Ustav BiH. Pristupljeno na <http://www.forumtz.com/ProjekatUstavnePromjene.htm>, 20.05.2013.

<sup>28</sup> Marković, dr. Goran, Demokratija i Ustav Bosne i Hercegovine, juli 2009.

BiH, ustavno sudstvo BiH, pravosudni sistem BiH i teritorijalno uređenje BiH. Glavni rezultati ovih amandmana su proširenje kataloga ljudskih prava u Ustavu, mijenjanje naziva „Ostali“ nazivom „Nacionalno neopredijeljeni i nacionalne manjine“, ustavno normiranje lokalne samouprave, naglašavanje prava povratnika u cilju kvalitetnije primjene Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma, utvrđivanje i proširivanje nadležnosti BiH u formi izvornih nadležnosti i podijeljenih nadležnosti, otklanjanje tzv. „entitetskog glasanja“ iz Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, uvođenje predstavnika nacionalno neopredijeljenih i nacionalnih manjina u Dom naroda, uvođenje posrednog načina izbora predsjednika i tri potpredsjednika BiH od strane (parlamentarne) Skupštine BiH, prenošenje određenih nadležnosti Predsjedništva BiH na Vijeće ministara BiH (vanjska politika, predlaganje budžeta), uvođenje funkcije predsjednika Vijeća ministara, proširivanje ovlasti Vijeća ministara u kapacitetu vlade, utvrđivanje Ustavnog suda BiH sa deset sudaca od kojih su svi državljani BiH po formuli 3+3+3+1, uspostavljanje Vrhovnog suda BiH, normiranje postojećih institucija Visokog sudskog i tužilačkog vijeća, Suda i Tužilaštva BiH kao ustavnih kategorija, analiza teritorijalnog uređenja u BiH kao srednje razine vlasti i predlaganje ukрупnjavanja kantona u entitetu Federacije BiH na pet kantona, te dosljedna primjena odluke Ustavnog suda BiH u vezi sa konstitutivnošću naroda na čitavoj teritoriji BiH.<sup>29</sup> Kroz izmjene u sastavu i strukturi Doma naroda, Pravni institut daje svoj prijedlog načina sprovođenja presude Sejdčić i Finci.<sup>30</sup>

Međutim ono što je od posebne važnosti za ovo istraživanje iz amandmana Pravnog instituta jeste Amandman IV, tačka 4, koji se odnosi na nediskriminaciju, i koja direktno navodi uživanje prava i sloboda, bez obzira na spol, rod, bračni ili porodični status, trudnoću, materinstvo, itd.<sup>31</sup> Od svih prijedloga i amandmana civilnog društva, ovo je prvi koji, barem u nekoj mjeri, uzima u obzir rodni aspekt ustavnih promjena u Bosni i Hercegovini.

Što se tiče ostalih prijedloga nevladinog društva u Bosni i Hercegovini koji su analizirani za potrebe ovog istraživanja, analiza Vanjskopolitičke inicijative „Uloga civilnog društva u reformi ustava“ iz jula 2009. godine, naglasak stavlja na potrebu ustavne reforme koja predstavlja interes najšire javnosti, a ne samo političkih elita, te predlaže uključivanje što širih segmenata civilnog društva u ovaj proces, uključujući domaće nevladine organizacije, medije, akademsku zajednicu, radničke i strukovne sindikate.<sup>32</sup> Pri tome, najveća uloga civilnog društva u procesu ustavne reforme bi bila da „anestezira politizaciju procesa i nameće teme koje se tiču efikasnosti državnog aparata i približavanje Evropskoj

---

29 Pravni institut, [http://www.lawinstitute.ba/media/doc/Amandmani\\_BiH.pdf](http://www.lawinstitute.ba/media/doc/Amandmani_BiH.pdf), pristupljeno 09.06.2013.

30 Dom naroda je predstavništvo konstitutivnih naroda, nacionalnih manjina, nacionalno neopredijeljenih i entiteta. Dom naroda se sastoji od 23 delegata, od kojih je 13 iz FBiH (uključujući pet Bošnjaka, pet Hrvata, dvoje Srba i jednog predstavnika nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih), a 10 iz RS (uključujući petoro Srba, dvoje Bošnjaka, dvoje Hrvata i jednog predstavnika nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih).

[http://www.lawinstitute.ba/media/doc/Amandmani\\_BiH.pdf](http://www.lawinstitute.ba/media/doc/Amandmani_BiH.pdf), pristupljeno 09.06.2013.

31 Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I. ovog Ustava, osigurano je svim licima u BiH bez diskriminacije po bilo kojem osnovu uključujući, ali ne ograničavajući se na, boju kožu, rasu, etničku pripadnost, nacionalno ili društveno porijeklo, pol, spolni identitet, rod, rodni identitet, seksualnu orijentaciju, vezu s nacionalnom manjinom, političko ili drugo uvjerenje i pripadnost, imovno stanje, članstvo u sindikatu ili drugom udruženju, obrazovanje, društveni položaj, bračni ili porodični status, trudnoću, materinstvo, dob, zdravstveno stanje, invaliditet, i genetsko naslijeđe. [http://www.lawinstitute.ba/media/doc/Amandmani\\_BiH.pdf](http://www.lawinstitute.ba/media/doc/Amandmani_BiH.pdf), pristupljeno 09.06.2013.

32 Vanjskopolitička inicijativa BiH. *Politička analiza: Uloga civilnog društva u reformi ustava u BiH*. Sarajevo, 2009. str. 24.

uniji.<sup>33</sup> Prema analizi Seada S. Fetahagića, u ACIPS-ovom dokumentu „Demokratija bez građana“, ovakav prijedlog donekle korespondira sa idejom o konventskom modelu ustavotvorstva<sup>34</sup> u kome bi svaka društveno moćna grupa, politički pokret ili udruženje bili pozvani da učestvuju u ovom procesu. Sastav takvog „ustavnog konventa BiH“ zahvaćao bi najšire društvene slojeve i ne bi insistirao na primatu političkih stranaka trenutno etabliranih u institucijama BiH ili entitetskim organima vlasti.<sup>35</sup> Također, sa aspekta civilnog društva i zagovaranja ustavnih promjena, publikacija „Novi–stari ustavni inženjering?“<sup>36</sup> naglašava da je poželjno i moguće “da se istraže načini na koje bi Bosna i Hercegovina postepeno mogla preći iz etničke u liberalnu federaciju, u kojoj bi sistem kvota bio teritorijalne, a ne etničke prirode”, te da “svaka promjena koja ne bi promijenila i etnički pristup (npr. ako bi se Dom naroda i/ili Predsjedništvo proširili rezerviranjem kvota za “ostale”) ne bi suštinski poboljšala situaciju.”<sup>37</sup>

Iz ove kratke analize inicijativa za ustavnu reformu u BiH, a koji su potekli od civilnog društva, možemo zaključiti da su rod i rodna jednakost gotovo u potpunosti odsutni iz diskusije o ustavnoj reformi i da se fokus većinski stavlja na ukidanje diskriminacije na etničkoj i nacionalnoj pripadnosti. Međutim, budući da je rodna jednakost u BiH osigurana međunarodnim pravnim dokumentima i instrumentima, koje je BiH ratificirala (a o kojima će u nastavku ovog istraživanja biti više riječi), oni su samim tim iznad Ustava Bosne i Hercegovine i podrazumijevaju se u bh. zakonodavstvu. Ipak, u cilju što jače rodne ravnopravnosti u BiH, neophodno je rodni aspekt uvesti i u diskusiju o reformi Ustava BiH.

## 2. Ustav i rod

U ovom dijelu istraživanja pokušat ćemo definirati rod i njegovu ulogu u ustavnoj reformi. Također, ovaj dio će dati pregled svih postojećih, kako ustavnih odredaba, tako i ostalih zakonskih mehanizama koji se odnose na rod i koji omogućavaju osnove za rodnu ravnopravnost u Bosni i Hercegovini. Kroz kratki osvrt na dosad predložene ustavne reforme u BiH koje sadrže rodni aspekt pokušat ćemo sagledati šta je do sada urađeno u ovoj oblasti i utvrditi nedostatke.

### 2.1. Definiranje rodnog aspekta ustavne reforme

Sam termin rodno-senzitivni ustav podrazumijeva usvajanje i ugrađivanje u ustav demokratskih principa koji uključuju vladavinu prava, rodnu jednakost i ljudsko dostojanstvo svih građana – muškaraca i žena, dječaka i djevojčica. Uključivanje adekvatnih prava za muškarce i žene u ustav je poznato kao “rodno senzitiviziranje” ustava. Rodna jednakost, s druge strane, podrazumijeva državu u kojoj muškarci i žene imaju jednake mogućnosti i jednaku društvenu vrijednost, jednaka prava i jednake odgovornosti, kao i jednak pristup resursima i mogućnostima koje im omogućavaju uživanje jednakosti.<sup>38</sup> Kroz princip

---

33 Isto, str. 26.

34 Šarčević, Edin. *Ustav iz nužde*. Sarajevo: Rabic, 2010, str. 414.

35 Fetahagić, Sead S i Faris Vehabović, „Demokratija bez građana“. ACIPS, Sarajevo, septembar 2012.str.3

36 Hodžić, Edin i Nenad Stojanović. *Novi-stari ustavni inženjering? Izazovi i implikacije presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH*. Sarajevo: Analitika, 2011.

37 Fetahagić, Sead S i Faris Vehabović, „Demokratija bez građana“. ACIPS, Sarajevo, septembar 2012.str.8

38 Gender centar FBIH, pristupljeno 16.06.2013. <http://www.fgenderc.com.ba/> .

jednakosti cilj je omogućiti da svi građani i građanke ostvaruju svoj puni potencijal i da jednako doprinose socijalnom, kulturnom, ekonomskom i političkom razvoju. Usvajanjem rodne jednakosti kao principa, uslovi koji omogućavaju isključivanje svih građana iz njihovog punog razvoja, učešća i uživanja prava su identificirani i uklonjeni.<sup>39</sup> Prema dosadašnjim istražvanjima i analizama, postoje dva osnovna načina za rodno senzitiviziranje ustava – prvi je uvođenje ženske povelje, odnosno poglavlja u okviru ustava koje definira isključivo ženska prava; a drugi je da se sve tačke koje se odnose na i štite ženska prava integriraju u razne dijelove ustava.<sup>40</sup>

Općenito govoreći, može se reći da ustavi tretiraju rod na tri osnovna načina. Kao prvo, ustavi sadrže klauzule koje zabranjuju diskriminaciju zasnovanu na rodu i na srodnim karakteristikama kao što su bračni status, trudnoća i materinstvo. Dalje, mnogi ustavi afirmativno priznaju rodnu jednakost, bilo da se radi o generalnim pitanjima ili u odnosu na specifična područja kao što su brak i rad. I treće, ustavi mogu tražiti ili zahtijevati od zemlje da uvede afirmativne mjere kako bi unaprijedila rodnu jednakost.<sup>41</sup> Generalno, odredbe o nediskriminaciji i isticanje jednakosti pružaju sličnu zaštitu protiv diskriminacije na rodnoj osnovi. Ono što je važno jeste da ove odredbe izričito naglašavaju rod prije nego da jednostavno proglase sve osobe jednakim.

Međutim, nekad je nejasno definirana granica između principa nediskriminacije i osnove za afirmativno djelovanje, odnosno za pozitivne zakonske propise. Nediskriminacija generalno znači da država ne smije praviti razliku između muškaraca i žena isključivo na osnovu njihove rodne pripadnosti. Dok pozitivni zakonski propisi, sa druge strane, omogućavaju različit tretman muškaraca i žena. Ustavne odredbe ne određuju u cjelosti politike jedne zemlje prema rodnoj jednakosti i one se razlikuju ovisno o vanustavnim mehanizmima pojedinih zemalja. Tako, na primjer, neke zemlje ustanove jake društvene i političke norme rodne jednakosti, usvajaju zakone o rodnoj jednakopravnosti i ratificiraju međunarodne sporazume koji garantiraju rodnu jednakost. A u nekim zemljama u kojima afirmativna akcija nije dozvoljena u izbornoj politici, stranke su same usvojile rodne kvote za svoje liste kandidata/kinja.<sup>42</sup> Budući da društvene i političke norme utiču na interpretaciju i promjene ustava, amandmani, razna tumačenja i uključivanje međunarodnih standarda su obično rezultat razvoja društvenih vrijednosti.

Na osnovu dokumenta „Ustavni pristupi rodnoj jednakosti“, odredbe koje se donose na rod mogu najšire biti kategorizirane kao: a) zabrane rodne diskriminacije, b) pozitivni stavovi o rodnoj jednakosti i c) afirmativne mjere.<sup>43</sup> Većina modernih ustava zabranjuje diskriminaciju i podržava rodnu jednakost, ali su sudovi ti koji igraju važnu ulogu u oblikovanju djelovanja ovih odredaba. Kako je već spomenuto, mnogi ustavi zabranjuju diskriminaciju po srodnim pitanjima kao što su bračni status ili trudnoća. Neki ustavi eksplicitno zabranjuju direktnu i indirektnu diskriminaciju, dok neki ovo ostavljaju otvorenim tumačenju od strane pravne ili izvršne legislative. Dok ustavne odredbe utiču na rodna prava i jednakost, one nisu u potpunosti determinirajuće. Također, sudovi često tumače odredbe o rodnoj jednakosti u kontekstu

---

39 Opar, Diana, The inclusion of principles of gender equality and women's human rights for a gender-sensitive constitution, <http://www.un.org/womenwatch/osagi/feature/postconflict/Opar-IPU.pdf>, Str. 49

40 Isto, str. 50.

41 Ustavni pristup ravnopravnosti spolova: Komparativna praksa, Reprezentacija Pravnog memoranduma, Public International Law & Policy Group, maj 2012.

42 Isto.

43 Isto.

ustava kao cjeline. I na kraju, društvene, političke i kulturne norme jedne države vrlo često utiču na tumačnije odredaba vezanih za rod. U nekim zemljama, kao na primjer Island i Norveška, društvene i političke norme rodne jednakosti su se pokazale odlučnijim i snažnijim od ustavnih odredaba. Dok Ustav Norveške slabo adresira pitanje pola/roda, norveške žene u osnovi uživaju ista prava i status kao žene u Švedskoj, gdje Ustav traži obimnu afirmativnu akciju. Suprotno tome, Srbija još uvijek nije u potpunosti ispunila obećanje ravnopravnosti ugrađeno u Ustav.<sup>44</sup> Zahvaljujući ovim društvenim, političkim i kulturnim normama, moguće je razviti vrlo snažne pravne mehanizme za promoviranje rodne jednakosti (na primjer, izjednačavanje dobi za starosnu penziju za muškarce i žene, jednake mogućnosti pri zapošljavanju i slično).

Ustavni pristupi rodnom pravima i jednakosti se razlikuju kako po svojoj suštini, tako i po specifičnostima. Kao prvo, odredbe o rodnoj jednakosti su prilično nov ustavni element i većinom su se pojavile nakon završetka Drugog svjetskog rata. Jedan od najnaprednijih i najrazvijenih ustava po pitanju rodnog konteksta je Ustav Republike Južne Afrike. Kao moderni dokument predviđen za 21. stoljeće, ovaj Ustav je imao za cilj "stvaranje ravnopravnog društva, koje nije ni rasno ni seksističko, a koje je zasnovano na ljudskom dostojanstvu, vladavini prava, demokratskom etosu i ljudskim pravima. Odatle izvire koncept jednakosti koji ide mnogo dalje od obične formalne jednakosti i mnogo dalje od obične nediskriminacije".<sup>45</sup> Na ovom tragu, južnoafrički Ustav predstavlja oličenje socijalnih prava, afirmativnih obaveza države, horizontalnosti, participativnog upravljanja, multikulturalizma i historijske samosvjesnosti. Pomenuta odredba o pozitivnim obavezama države se odnosi na to da je država obavezna da obešteti nepravdu, a onda da sačeka da osoba tuži za diskriminaciju, što dovodi do toga da država mora biti proaktivna, a ne reaktivna. Također, pored svoje generalno sveobuhvatne klauzule o jednakosti, južnoafrički Ustav je prvi koji je u svoje odredbe uključio seksualnu orijentaciju.<sup>46</sup>

Dakle, jedna od osnovnih karakteristika rodno-senzitivnog ustava je odredba o afirmativnim postupcima, čiji je osnovni cilj da žene dovedu u istu ravan sa muškarcima. Kako je već navedeno, ove odredbe mogu biti generalne ili specifične pa se primijenjivati na određene kategorije kao što su politička participacija, društveno uređenje i ekonomske mogućnosti. Imajući u vidu historijski nepovoljniji položaj žene u odnosu na muškarca, afirmativno djelovanje je neophodno za društveno i ekonomsko jačanje žena. Zato ustavi moraju sadržavati mjere kojima će zaštititi žene i djevojčice, bilo da se radi o zapošljavanju ili pristupu obrazovanju, mimo kulturnih i religijskih normi i praksi.<sup>47</sup> Svaki demokratski ustav danas mora priznavati rodnu jednakost, a ustavotvorci moraju shvatiti neophodnost rodno senzitivnog karaktera svih ustava, čak i za pitanja koja se čine rodno neutralnim.<sup>48</sup>

Međutim, iako je Ustav Bosne i Hercegovine vrlo ograničavajući i nedorečen, zahvaljujući međunarodnim instrumentima i zakonima BiH, neka od pitanja koja su direktno vezana za rodnu ravnopravnost su već dugi noz godina izuzetno dobro regulirana i svakako ih treba spomenuti kao dobre

---

44 Isto. Zaključak.

45 Harvard BlackLetter Law Journal, Volume 24, 2008, pg.

46 Isto.

47 Robinson, Mary, *Securing Women's Rights through the Constitution*, Presentation at the Zimbabwe High Level Dialogue on Women's Empowerment in the Political and Economic Arena April 26, 2010.

48 Irving, Helen, *Gender and the Constitution: Equity and Agency in Comparative Constitutional Design*, Univerzitet u Sidneju, januar 2008, str. 7.



primjere u ovom istraživanju. Neki od ovih primjera su abortus i vanbračna zajednica. Abortus je u Bosni i Hercegovini, kao ljudsko pravo žene da samostalno odlučuje o svom tijelu i rađanju djece, reguliran Zakonom o uslovima pobačaja, dok je vanbračna zajednica, po svim pitanjima, od imovine, do nasljeđivanja regulirana Porodičnim zakonom Federacije Bosne i Hercegovine<sup>49</sup> i u potpunosti izjednačena sa bračnom zajednicom. Ipak, i pored ovakvih pozitivnih izuzetaka, pored Zakona o ravnopravnosti spolova, raznih komisija za ravnopravnost spolova, državne Agencije za ravnopravnost spolova i entitetskih gender centara, neophodne su dodatne mjere koje bi osigurale stvarnu ravnopravnost spolova u BiH.

Kako je već naglašeno, Bosna i Hercegovina je ratificirala čitav niz međunarodnih dokumenata (njih 16) koji su po svojoj snazi iznad Ustava BiH. Jedan od ovih dokumenata je i Konvencija o eliminaciji svih oblika nasilja nad ženama (CEDAW) koju je BiH ratificirala 1993. godine, čime bi država Bosna i Hercegovina trebala poštivati odredbe ove Konvencije koje od nje traže da „uvede princip jednakosti muškaraca i žena u njihovim nacionalnim ustavima ili drugoj adekvatnoj legislativi“.<sup>50</sup> Pravna reforma mora uključivati ne samo uklanjanje diskriminatorских odredaba iz postojećih zakona, nego i pripremu nacrtu novih zakona neophodnih da podrže mjere za ostvarivanje rodne jednakosti. Efikasna sprovedba zakona zahtijeva trening i dizanje svijesti odgovornih za donošenje zakona. Relevantne norme i standardi uključuju i implementaciju Rezolucije 1325 Vijeća sigurnosti, Žene, mir i bezbjednost, koja zahtijeva da mirovni sporazumi uključuju mjere koje omogućavaju zaštitu i poštivanje ljudskih prava žena i djevojčica, naročito u okviru ustava, izbornog sistema, policije i sudstva<sup>51</sup>. Činjenica da Ustav Bosne i Hercegovine, kao mirovni sporazum, ne sadrži ove odredbe, dodatno upućuje na to da su potrebe suštinske izmjene postojećeg Ustava.

## 2.2. Odredbe Ustava BiH koje se odnose na rodni aspekt

Iako Ustav BiH ne tretira direktno spol i rod kao osnovu za eliminiranje diskriminacije, unutar Ustava postoje brojne odredbe koje se odnose na rodni kontekst i sprečavaju diskriminaciju po ovom osnovu. Prema „Komentaru Zakona o ravnopravnosti (s)polova u BiH autorice Natalije Petrić, „Ustav Bosne i Hercegovine garantuje najviši stepen međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. U ustavni sistem BiH i entiteta su ugrađeni gotovo svi najvažniji međunarodni instrumenti za zaštitu ljudskih prava. BiH je članica i Ujedinjenih naroda (UN) i Vijeća Evrope (VE) te strana potpisnica međunarodnih dokumenata za zaštitu ljudskih prava usvojenih na nivou ovih međunarodnih i regionalnih organizacija, čime se obavezala na zaštitu, poštovanje i ostvarivanje ljudskih prava bez diskriminacije po bilo kojem osnovu uključujući i spol. Obaveza BiH kao strane potpisnice podrazumijeva i da će svoje zakonodavstvo i praksu uskladiti sa standardima koji proizilaze iz međunarodnih dokumenata za zaštitu ljudskih prava. U članu 2, koji se odnosi na ljudska prava i slobode, Ustav Bosne i Hercegovine garantuje primjenu načela nediskriminacije.“<sup>52</sup> Dalje, kako naglašava prof. Dr. Lada Sadiković: „Bosna i Hercegovina je država koja je karakteristična ne samo po tome što je EK prihvatila putem Dejtonskog mirovnog sporazuma (DMS) nego

---

49 Porodični zakon FBiH, Službene novine Federacije BiH, br. 35/05, 41/05.

50 Konvencija o eliminaciji svih oblika nasilja nad ženama, <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/>, pristupljeno 05.07.2013.

51 UN Rule of Law, [http://www.unrol.org/article.aspx?article\\_id=28](http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=28). Pristupljeno 09.06.2013.

52 Petrić, Natalija. Komentar Zakona o ravnopravnosti (s)polova u BiH. Helsinški parlament građana Banja Luka, maj 2011, str. 45.

i zato što je toj konvenciji dala i nadustavni karakter. Unošenjem odredbe kojom se propisuje ne samo njena izravna primjena nego i – što je još važnije – njen prioritet nad svakim drugim pravom u Bosni i Hercegovini, promoviraju se pojedinac kao beneficijar svih ljudskih prava i osnovnih sloboda i demokratska država kao osnovni obveznik zaštite tih ljudskih prava i osnovnih sloboda.<sup>53</sup>

Dakle, Ustav BiH prihvata univerzalne garancije ljudskih prava sadržane u međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima (Aneksu I Ustava BiH), a koji imaju primat nad odredbama Ustava BiH, što se smatra specifičnošću pravnog sistema. “Za ustavno regulisanje ravnopravnosti polova odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava je posebno značajan, jer brojni akti međunarodnog prava regulišu i štite pravo na ravnopravnost polova.”<sup>54</sup> Sama činjenica da su međunarodni dokumenti dio Ustava Bosne i Hercegovine znači i obavezu države na izvještavanje o napretku u implementaciji spomenutih dokumenata i rezolucija raznim međunarodnim komitetima. To, također, podrazumijeva da su državni sudovi obavezni da sude, ne samo prema Ustavu i zakonima države BiH, nego i prema međunarodnim ugovorima.

U članu 3, stav 2 koji govori o nadležnosti entiteta, tačka c) u Ustavu BiH navodi se obaveza svih organa na poštivanje ljudskih prava: „c) Entiteti će ispuniti sve uslove za pravnu sigurnost i zaštitu lica pod svojom jurisdikcijom, održavanjem civilnih ustanova za primjenu pravnih propisa, koje će funkcionisati u skladu sa međunarodno priznatim standardima uz poštovanje međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda, iz člana II ovog Ustava, i poduzimanjem ostalih odgovarajućih mjera.”<sup>55</sup> Iako u Preambuli, odmah na početku u Ustavu BiH stoji: “Oslanjajući se na poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode i jednakosti”<sup>56</sup>, u cijelom tekstu Ustava BiH nema ni riječi o pitanju ravnopravnosti spolova niti se spominju muškarci i žene kao individue različitog spola, a ni roda.

Dalje u Preambuli, osmi stav uključuje međunarodne konvencije koje definiraju katalog prava svih ljudskih bića, čime to posredno postaje i princip Ustava BiH: “Inspirisani Univerzalnom Deklaracijom o ljudskim pravima, Međunarodnim paktovima o građanskim i političkim pravima, odnosno o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, i Deklaracijom o pravima lica koja pripadaju nacionalnim ili etničkim, vjerskim i jezičkim manjinama, kao i drugim instrumentima ljudskih prava (...)”.<sup>57</sup> Također, u članu I Ustava u kojem se govori o kontinuitetu države BiH, državljanstvu i sl. upotrebljava se imenica “lica” i “svi državljani” koja podrazumijeva i muškarce i žene, ali bez upotrebe oblika ženskog roda.

Što se tiče ljudskih prava i osnovnih sloboda, one su regulirane odredbama iz Člana II Ustava BiH. Ovaj dio Ustava vrlo jasno navodi odredbe koje podrazumijevaju poštivanje međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava: “Bosna i Hercegovina i oba entiteta će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. U tu svrhu postoji Komisija za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu, kao što je predviđeno u Aneksu 6 Opšteg okvirnog sporazuma.”<sup>58</sup> Dalje, u tački 2 se govori o Međunarodnim

---

53 Sadiković, Lada. *Nadustavni karakter Evropske konvencije o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini*. Pregled – časopis za društvena pitanja. Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, april 2012. Str. 60.

54 Pajvančić, Marijana. Pravo na ravnopravnost polova – demokratsko pitanje, evropska vrednost

55 Ustav Bosne i Hercegovine, Aneks IV Dejtonskog sporazuma, dostupan na [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf), pristupljeno 20.06.2013.

56 Isto.

57 Isto, Preambula.

58 Ustav BiH, Aneks IV Dejtonskog sporazuma, dostupan na [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf), pristupljeno 20.06.2013.

standardima po ovom pitanju, u kontekstu čega Ustav kaže: “Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.”<sup>59</sup>

Vrlo je značajno da Ustav BiH ima i stav o nediskriminaciji koji podrazumijeva ravnopravnost spolova, međutim ne navodi eksplicitno muškarce i žene (tačka 4): “Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.”<sup>60</sup> Odredba o nediskriminaciji na osnovu spola, a ne roda, ugrađena je u Ustav BiH i Ustav FBiH, ali nije striktno ugrađena u Ustav Republike Srpske, mada on uključuje klauzulu da, ukoliko odredbe nisu u skladu sa državnim zakonom, primjenjivat će se ona koja je povoljnija za pojedinca. Kako navodi Bergin Kulenović u svom istraživanju „Rodna jednakost/ravnopravnost i ustavne promjene“, to stvara zabunu jer se povoljnije rješenje uzima samo na zahtjev pojedinca ili pojedinke.<sup>61</sup>

Implementaciju međunarodnih standarda u oblasti ljudskih prava, a koji su sastavni dio Ustava BiH, obezbjeđuju svojim djelovanjem svi državni i entitetski organi, što je eksplicitno naglašeno u tačkama 6 i 7 člana II Ustava BiH: “Bosna i Hercegovina, i svi sudovi, ustanove, organi vlasti, te organi kojima posredno rukovode entiteti ili koji djeluju unutar entiteta podvrgnuti su, odnosno primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode na koje je ukazano u stavu 2.”<sup>62</sup> Ustav BiH ima i dva Aneksa, od kojih prvi predstavlja spisak međunarodnih sporazuma koji su sastavni dio Ustava BiH.<sup>63</sup>

Član X Ustava, u tački 2 onemogućava bilo kakvo, pa ni amandmansko, djelovanje u smislu smanjivanja prava iz kataloga prava nabrojanih u Ustavu, a samim tim i u konvencijama iz Aneksa I Ustava. Za ukupnu primjenu i zaštitu ljudskih prava važno je uzeti u obzir da međunarodne konvencije omogućavaju i nadzor primjene i ostvarivanja međunarodnog prava i od strane države (koja ima obavezu periodičnog izvještavanja), ali i nevladinih organizacija i drugih subjekata, (o čemu one periodično prave izvještaje u sjeni), te posebno mogućnost obraćanja pojedinaca i pojedinke prema međunarodnim sudovima i tijelima. Najbolji primjer ovoga je već spomenuta presuda Sejdić i Finci, budući da je

---

59 Isto.

60 Isto.

61 Kulenović, Bergin, Rodna jednakost/ravnopravnost i ustavne promjene. Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2008.

62 Ustav BiH, Aneks IV Dejtonskog sporazuma, dostupan na [http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV\\_BOSNE\\_I\\_HERCEGOVINE\\_bos.pdf](http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf), pristupljeno 20.06.2013.

63 Aneks 1 – Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u BiH: 1. Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948); 2. Ženevske konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata (1949) i Dopunski protokoli I-II (1977); 3. Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica (1951) i Protokol (1966); 4. Konvencija o državljanstvu udatih žena (1957); 5. Konvencija o smanjenju broja lica bez državljanstva (1961); 6. Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965); 7. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Opcioni protokoli (1966 i 1989); 8. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1966); 9. Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene (1979); 10. Konvencija protiv mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih tretmana ili kažnjavanja (1984); 11. Evropska konvencija o sprečavanju mučenja i drugih surovih, nehumanih ili ponižavajućih tretmana ili kažnjavanja (1987); 12. Konvencija o pravima djeteta (1989); 13. Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika – migranata i članova njihovih porodica (1990); 14. Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina (1992) i 15. Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1994). Ustav BiH, Anex IV Dejtonskog sporazuma, potpisan novembra 1995.

pokretanje postupka prema državi Bosni i Hercegovini Jakovu Finciju i Dervi Sejdiću omogućeno upravo zahvaljujući ovim međunarodnim instrumentima.

### 2.3. Pregled van-ustavnih mehanizama jačanja rodnog aspekta i njihova praktična primjena u Bosni i Hercegovini

Iako Ustav BiH nema norme koje reguliraju pitanje ravnopravnosti spolova niti ga pominju, to ne znači da je to mjera dostignute politike ravnopravnosti spolova u BiH. Pitanje ravnopravnosti spolova u posljednjih desetak godina postalo je standard u BiH i sastavni dio niza zakona, raznih propisa i politika. To je posebno izraženo nakon usvajanja Zakona o ravnopravnosti spolova BiH i uspostave institucionalnih mehanizama pri zakonodavnim i izvršnim tijelima na svim nivoima u BiH. Međutim, i pored određenih napredaka ostvarenih po pitanju rodne ravnopravnosti u Bosni i Hercegovini u posljednjih desetak godina, ona i dalje predstavlja društvo sa izrazitim tradicionalnim normama u ponašanju, u kojem su žene i dalje ranjiva kategorija u svim oblastima rada i djelovanja, te je potrebno kontinuirano unaprjeđivati i zakonski okvir kako bi se obezbijedila ravnopravnost spolova i stvarale jednake šanse i za muškarce i za žene. Prema dr. Ljubici Đorđević: "Ravnopravnost polova predstavlja posebni vid zaštite i očuvanja principa jednakosti i oslanja se na opšteprihvaćeni standard zabrane diskriminacije. Jednakost je utkana u samu ideju zaštite ljudskih prava, predstavlja temeljnu vrednost i s obzirom na to da određuje opšti status pojedinca, može se smatrati uslovom za ostvarivanje ljudskih prava uopšte. Jednakost je međutim i važan demokratski princip, jer za sobom povlači uključivanje jednakih individua u društvo, doprinosi većem legitimitetu političke zajednice pa time i većem kvalitetu demokratije. Potreba za zakonom koji reguliše ravnopravnost polova postoji jer je u društvu još uvek izražena diskriminacija žena koje su u različitim sferama u nepovoljnom ili nejednakom položaju u odnosu na muškarce."<sup>64</sup> U narednom dijelu ovog istraživanja analizirat ćemo van-ustavne mehanizme i zakonski okvir u Bosni i Hercegovini koji uključuju i/ili omogućavaju poštivanje rodne jednakosti.

#### 2.3.1 Domaći zakonski okvir

U posljednjih desetak godina BiH je usvojila nekoliko antidiskriminacijskih propisa, važnih ne samo za žene nego i za muškarce, i uspostavila različite institucionalne strukture koje imaju za cilj promoviranje, unaprjeđivanje i osiguravanje ravnopravnog učešća muškaraca i žena u sferi javnosti. Značajan korak naprijed u pravcu postizanja stvarne ravnopravnosti spolova bio je usvajanje **Zakona o jednakosti/ravnopravnosti polova/spolova**<sup>65</sup>, 2003. godine. Ovim je, po prvi put, u BiH usvojen zakon koji posebno apostrofira i muškarce i žene, uz obavezu društva i države da im obezbijedi ista prava i obaveze u svim poljima djelovanja u BiH. Tako muškarci i žene postaju individue, a ne samo pripadnici nekog od konstitutivnih naroda ili manjina, čime Zakon ide korak ispred Ustava. Mnoga pitanja značajna za ravnopravnost spolova regulirana su brojnim subsidijarnim zakonima koji uređuju određene oblasti društvenog života (porodični odnosi, zdravstvo, obrazovanje, radni odnosi i zapošljavanje i dr.), dakle, posebno one koje Zakon o ravnopravnosti spolova prepoznaje kao naročito značajne za ostvarivanje ravnopravnosti osoba muškog i ženskog spola. Prema tome, Zakon o ravnopravnosti spolova u BiH

<sup>64</sup> Đorđević, dr. Ljubica. Analiza Zakona o ravnopravnosti polova, Uvod, Program Ujedinjenih nacija za razvoj, Kancelarija u Srbiji, 2008. str. 13.

<sup>65</sup> Zakon o ravnopravnosti spolova BiH, Službeni glasnik BiH br. 16/03.

pripada grupi antidiskriminatornih zakona. Među ovim zakonima je i Zakon o zabrani diskriminacije. Ova dva, kao i ostali zakoni koji svojim odredbama tretiraju ravnopravnost spolova, će biti analizirani u nastavku ovog istraživanja.

Budući da ravnopravnost spolova do sada nije bila uređena posebnim zakonom, kao i da je Zakon o ravnopravnosti spolova u BiH prvi zakon u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine koji regulira ovu važnu oblast ljudskih prava, zakonodavac se opredijelio da njim definira značenje najvažnijih pojmova koje koristi. Ovim Zakonom je prvi put u pravnom sistemu Bosne i Hercegovine regulirana ravnopravnost spolova kao jedno od osnovnih ljudskih prava i vrijednosti demokratskog društva. Ovim Zakonom je, također, propisana eksplicitna zabrana diskriminacije zasnovane na spolu i rodu. „Zakon o ravnopravnosti spolova predstavlja najvažniji instrument za razvijanje svijesti o pitanjima rodne ravnopravnosti i uvođenja principa ravnopravnosti spolova u javne politike i propise. Ovaj pravni mehanizam predstavljao je prvi korak u evropeizaciji modela rodne ravnopravnosti u BiH”.<sup>66</sup> Dejstvo i domet odredaba Zakona o ravnopravnosti spolova zavisi i od kompatibilnosti i usaglašenosti rješenja ovog Zakona i odgovarajućih subsidijarnih zakona. S druge strane, kontradiktorna rješenja ili pak pravne praznine mogu u praksi stvarati probleme i ublažiti efikasnost ostvarivanja i zaštite ravnopravnosti spolova. Kako u svojoj analizi Zakona o ravnopravnosti spolova u Srbiji kaže dr. Ljubica Đorđević: “I konačno, za ostvarivanje prava iz Zakona o ravnopravnosti spolova je neophodna i povoljna društvena klima jer ravnopravnost spolova prevazilazi okvir pravnog i zahteva promenu stavova i naročito rodnih stereotipa i uloga. S obzirom da primena jednog ovakvog zakona ograničava pozicije dominantne društvene grupe, ne čudi da njegovu primenu prati i otpor promenama. Štaviše, i sam postupak pripreme Zakona u okviru koga su predložena rješenja vremenom ublažavana, ukazuje na postojanje snažnih konzervativnih struja i otpora da se postojeći društveni odnosi i rodne uloge značajnije promene. Neadekvatno regulisanje afirmativnih mera i nedostatak instrumenata za implementaciju većeg broja zakonskih odredaba ukazuju da će primena i poštovanje Zakona u velikoj meri zavisiti od razumevanja i prihvatanja koncepta rodne ravnopravnosti i spremnosti samih subjekata koji su obuhvaćeni Zakonom da se ponašaju u skladu sa njegovim odredbama.”<sup>67</sup>

Ove odredbe o zabrani diskriminacije su dalje definirane **Zakonom o zabrani diskriminacije**<sup>68</sup> (2009) koji je uspostavio okvir za ostvarivanje jednakih prava i mogućnosti svih osoba u BiH, kao i sistem njihove zaštite. Zakon ima prednost u postupcima koji se po njemu vode u odnosu na druge zakone, ukoliko oni nisu usaglašeni sa ovim Zakonom. Zakonom su utvrđene odgovornosti i obaveze zakonodavne, sudske i izvršne vlasti u BiH, te pravnih osoba i pojedinaca koji vrše javna ovlaštenja da svojim djelovanjem omoguće zaštitu, promoviranje i stvaranje uvjeta za jednako postupanje. “Prema odredbama Zakona, diskriminacija je svako različito postupanje, uključivo ograničavanje ili davanje prednosti, utemeljeno na osnovu rase, boje, jezika, vjere, etničke pripadnosti, nacionalnog ili socijalnog porijekla, veze sa nacionalnom manjinom, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja, članstva u sindikatu ili drugom udruženju, obrazovanju, društvenom položaju i spolu, spolnom izražavanju ili orijentaciji, kao i svakoj drugoj okolnosti čiji je cilj ili posljedica da se nekoj osobi onemogući ili ugrozi

---

<sup>66</sup> Bešić, Sanela i Milanka Mikević, Rodne nejednakosti na tržištu rada u BiH, Fondacija Friedrich Ebert, Sarajevo, Bosna i Hercegovina, 2013, str. 145.

<sup>67</sup> Đorđević, dr. Ljubica. Analiza Zakona o ravnopravnosti spolova, strana 40, Projekat “Podrška sprovođenju antidiskriminatornog zakonodavstva i medijacije u Srbiji, 2008.

<sup>68</sup> Službeni glasnik BiH, godina XIII, 28. jula/srpnja 2009. godine.

priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi prava i sloboda u svim oblastima javnog života”.<sup>69</sup>

Što se tiče prava glasa u BiH, ravnopravno ga imaju i muškarci i žene koji su upisani u Centralni birački spisak, što je regulirano još 1946. godine. **Izborni zakon BiH**<sup>70</sup> donesen je 2003. godine i sadrži u svojim odredbama afirmativnu mjeru izraženu u obavezujućoj kvoti na kandidatskim listama za izbore za sve nivoe vlasti u BiH (član 4.19). Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine uređen je izbor članova i delegata Parlamentarne Skupštine BiH, članova Predsjedništva BiH, te principi za izbor na svim nivoima vlasti. Prema ovom Zakonu, pravo glasa na izborima ima svaki državljanin i državljanica BiH upisan/a u birački spisak. Zakon obavezuje političke subjekte da prilikom sastavljanja kandidatskih listi osiguraju najmanje 1/3 pripadnika/ca manje zastupljenog spola na propisanim mjestima. U 2013. godini je došlo do harmonizacije Izbornog zakona i Zakona o ravnopravnosti spolova u pogledu kvote, te je ona sada 40%. Ova afirmativna mjera se ne smatra diskriminacijom, iako njeno vremensko trajanje nije ograničeno.

Iako entitetski, u BiH su na snazi i **Zakoni o zaštiti od nasilja u porodici**.<sup>71</sup> Oba ova Zakona opisuju šta se smatra nasiljem u porodici, ali na različit način reguliraju postupak pred sudovima. U Federaciji se po istom zakonu izriču zaštitne mjere pred općinskim sudovima kao stvarno nadležnim (prekršajni odjel) i to bez provođenja formalno-pravno prekršajnog postupka, za razliku od RS-a gdje se nasilje u porodici može kvalificirati kao prekršaj po istom zakonu i voditi prekršajni postupak. U tom slučaju se učinilac kažnjava kao prekršitelj što predstavlja presuđenu stvar u odnosu na eventualni krivični postupak. Ovakvo postupanje predstavlja različitu sudsku praksu u BiH i istovremeno različit pristup pred sudovima u BiH.<sup>72</sup> „Svijest našeg društva o problemima u oblasti diskriminacije po osnovu spola, seksualne eksploatacije koja je povezana sa nasiljem po osnovu spola, je još uvijek na niskom nivou bez obzira na solidnu domaću regulativu kojom se pokriva ova oblast. Na postojanje ovog problema na prostoru BiH već odavno ukazuju nevladine organizacije koje su u znatnoj mjeri doprinijele usvajanju Zakona o zaštiti od nasilja i Porodičnih zakona na nivou entiteta, te Zakona o ravnopravnosti spolova i Zakona o zabrani diskriminacije na nivou BiH.”<sup>73</sup>

Također, pored Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH i Zakona o zaštiti od nasilja u porodici i drugi domaći propisi reguliraju oblast rodno zasnovanog nasilja, a među njima su i **Porodični zakon FBiH i RS-a** koji uređuju porodične i bračne odnose na savremen način, u skladu sa evropskim standardima. Član 4 se odnosi na nasilničko ponašanje unutar porodice koje je zabranjeno. Zakon definiše nasilničko ponašanje koje “podrazumijeva svako narušavanje fizičkog ili psihičkog integriteta u smislu člana 4. Zakona o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini.”<sup>74</sup>

Oblast obrazovanja je regulirana **Okvirnim zakonom o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini**<sup>75</sup>, kojim se „uređuju principi predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja i vaspitanja,

<sup>69</sup> Zahiragić, Adisa. Komentar Zakona o ravnopravnosti (s)polova u BiH, Banja Luka, 2011. Str.20.

<sup>70</sup> Službeni glasnik BiH, broj 4/04.

<sup>71</sup> Službene novine Federacije BiH, br.22/05. Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/05.

<sup>72</sup> Adisa Zahiragić, Komentar na Zakon o ravnopravnosti (s)polova u BiH, str.27, Banja Luka, 2011, Helsinški parlament građana, str.41.

<sup>73</sup> Idžaković, Fedra. Komentar na Zakon o ravnopravnosti (s)polova u BiH. Banja Luka, 2011, Helsinški parlament građana, str.15.

<sup>74</sup> Zahiragić, Adisa. Komentar na Zakon o ravnopravnosti(s)polova BiH. Helsinški parlament građana

<sup>75</sup> Službeni glasnik BiH, broj 18/03.

obrazovanja odraslih i osnivanja i funkcioniranja institucija za pružanje usluga u obrazovanju u Bosni i Hercegovini, kao i dopunska nastava za djecu državljana BiH u inozemstvu (član 1.). Zakonom su osigurane jednake mogućnosti za obrazovanje i slobodu izbora na svim nivoima obrazovanja, bez obzira na spol, rasu, nacionalnu pripadnost, socijalno i kulturno porijeklo i status, porodični status, vjeroispovijest, psiho-fizičke i druge lične osobine (član 3. stav 2. (e)). Istaknut je princip nediskriminacije po bilo kojoj osnovi u ostvarivanju prava djeteta na obrazovanje (član 4.).<sup>76</sup>

Dalje, prema važećim zakonima iz oblasti rada i zapošljavanja u Bosni i Hercegovini, zabranjena je svaka vrsta diskriminacije po osnovu prava na rad i zapošljavanje. Bosna i Hercegovina je potpisnica 68 Konvencija iz oblasti rada (MOR). Zakonom o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini regulirano je pitanje zapošljavanja, rada i pristupa svim oblicima resursa. Zakon zabranjuje diskriminaciju na osnovu spola u radu i radnim odnosima. Između ostalog "zakonom je zabranjen različit tretman zbog trudnoće, porođaja ili korištenja prava na porodiljsko odsustvo, bilo koji nepovoljan tretman roditelja ili staratelja u usklađivanju obaveza iz profesionalnog i porodičnog života ili svaka druga radnja ili djelo koje predstavlja neki od oblika direktne ili indirektno diskriminacije, a svi entitetski i kantonalni zakoni moraju biti usklađeni sa Zakonom o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini".<sup>77</sup> Dodatno, "**Zakonom o radu FBiH, Zakonom o radu RS i Zakonom o radu BD** detaljno je uređena zabrana diskriminacije u oblasti rada i radnih odnosa. Ovim zakonima je zabranjena direktna i indirektna diskriminacija, uznemiravanje i spolno uznemiravanje na temelju rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, imovnog stanja, rođenja, članstva u političkoj stranci i sindikatu, te tjelesnih i duševnih poteškoća. Zabrana diskriminacije odnosi se na uvjete za zapošljavanje, napredovanje u poslu, pristupu svim vrstama i stupnjevima stručnog obrazovanja i usavršavanja, uvjeta zaposlenja i rada, te svih prava iz radnog odnosa, uključujući jednakost plata za obavljanje istog posla, otkaza ugovora o radu, prava članova i članica i djelovanja u organizacijama radnika i poslodavaca".<sup>78</sup>

Oblast zdravlja i zdravstvene zaštite regulirani su entitetskim zakonima koji definiraju ostvarivanje prava na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje. Prava osigurana zakonskim tekstovima (FBiH, RS, DB) omogućavaju slobodan pristup i ostvarivanje zakonom zajamčenih prava na socijalnu i zdravstvenu zaštitu bez obzira na spol. "Analiza ustavnih i zakonskih rješenja u ovoj domeni pokazuje kako postoji razlika između utvrđenih prava i mogućnosti njihovog ostvarenja u praksi. U ključnim strateškim dokumentima u kojima su utvrđene određene smjernice zdravstvene politike nije prisutna direktna diskriminacija po osnovi spola, ali nema ni posebnih segmenata kojima je na adekvatan način institucionalizirana ravnopravnost spolova u zdravstvenoj politici i planiranju socijalne zaštite."<sup>79</sup>

Također, u BiH je prilično dobro razvijeno procesno zakonodavstvo koje utvrđuje procedure po kojima se vode postupci vezani za zaštitu od diskriminacije i zaštitu ravnopravnosti spolova. To su: Zakon o parničnom postupku FBiH, Zakon o krivičnom postupku, Zakon o pravnoj pomoći u službenoj saradnji u krivičnim stvarima između FBiH, RS i BD BiH, Zakon o upravnom postupku BiH, Zakon o upravnom sporu

---

<sup>76</sup> Babić-Svetlin, Kika. Analiza situacije, Izvještaj o stanju ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini. Sarajevo, decembar 2009, str.16.

<sup>77</sup> Isto, str. 16.

<sup>78</sup> Bešić, Sanela i Milanka Mikević. Rodne nejednakosti na tržištu rada u BiH. Fondacija Friedrich Ebert, Sarajevo, 2013. str. 147.

<sup>79</sup> Babić-Svetlin, Kika. Analiza situacije, Izvještaj o stanju ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini. Sarajevo, decembar 2009, str. 25.

BiH, Zakon o izvršnom postupku FBiH, Zakon o krivičnom postupku FBiH, Zakon o zaštiti svjedoka BiH, Zakon o zaštiti svjedoka FBiH, Zakon o programu zaštite svjedoka u BiH, Pravila o zaštiti žrtve i svjedoka trgovine ljudima državljana BiH, Zakon o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, Zakon o izvršenju krivičnih sankcija u FBiH, Zakon o prekršajima u BiH, Zakon o prekršajima u FBiH.<sup>80</sup>

I na kraju, u prilog tvrdnji da BiH ima dosta dobro razvijen zakonodavni okvir za poštivanje i razvijanje ravnopravnosti spolova, kao što se može i vidjeti iz analiziranog zakonskog okvira, ide i činjenica da je 2006. godine usvojen i Gender akcioni plan BiH (GAP)<sup>81</sup>. GAP BiH (2006-2010.) je strateški dokument koji je usvojilo Vijeće ministara BiH i čiji je glavni cilj definiranje strategija i realizacija programskih ciljeva za ostvarenje ravnopravnosti žena i muškaraca u BiH. Ovo je prvi gender akcioni plan u regiji i nastao je iz potrebe da se definiraju ciljevi koji će biti usmjereni na ravnopravnost spolova, odnosno i na muškarce i na žene u Bosni i Hercegovini, budući da je Državni plan akcije po Pekinškoj deklaraciji fokusiran više na pitanja jačanja i promocije prava žena.

## **2.4. Dosadašnje inicijative i mogući načini za jačanje rodnog aspekta Ustava BiH**

Kako se može vidjeti iz ranije navedenih i analiziranih prijedloga i inicijativa za reformu Ustava BiH, kako političkih stranaka, tako i predstavnika civilnog društva, nijedan od njih se ne dotiče roda kao principa ustavne reforme, a vrlo malo njih je uključilo ideje i principe koji bi kroz Ustav unaprijedili rodnu jednakost u Bosni i Hercegovini. Pitanja koja su od važnosti u ovom kontekstu, kao što su socijalna država i nediskriminacija se spominju samo u nekoliko prijedloga (od NVO sektora to su prijedlozi Pravnog instituta i dr. Gorana Markovića, a od političkih stranaka, to je prijedlog SDP BiH) koji su analizirani za potrebe ovog istraživanja. Jedan od zaključaka ovog istraživanja svakako jeste da je ustavnoj reformi u kontekstu roda u Bosni i Hercegovini do sada posvećeno jako malo pažnje i da je to nešto na čemu u buduću treba raditi, bilo kroz amandmane ili kroz prijedlog potpuno novog Ustava BiH koji bi u sebi sadržavao odredbe koje omogućavaju potpunu jednakost muškaraca i žena. Jedan od prijedloga koji dolazi iz redova feministica i predstavnica civilnog društva jeste „ženski“ ustav koji bi nosio suštinske izmjene u smislu socijalnih prava građana i građanki BiH.

Iako smo iz prethodnog teksta vidjeli da međunarodni dokumenti koji su sastavni dio državnog ustava obavezuju BiH da osigura ravnopravan položaj žena i muškaraca u svim oblastima društvenog života, postojeće odredbe Ustava BiH ne sadrže eksplicitne odredbe koje osiguravaju ravnopravnost spolova u području obrazovanja, ekonomije, zapošljavanja i rada, socijalne i zdravstvene zaštite, sporta, kulture, javnog života i medija.<sup>82</sup> U ovom kontekstu značajni su naponi Gender centra FBiH, Gender Centra RS i Agencije za ravnopravnost spolova BiH na predlaganju amandmana na državni i entitetske ustave. Kroz projekat „Zajedno do jednakopravnosti spolova, politika jednakih mogućnosti kroz ustavne

---

<sup>80</sup> Zakon o parničnom postupku FBiH, Službene novine Federacije BiH, broj. 53/03; Zakon o krivičnom postupku, Službene novine FBiH br. 35/03, 37/03, 56/03; Odluka Visokog predstavnika o pravnoj pomoći, 23.5.2002; Zakon o upravnom postupku, Službene novine Federacije BiH, broj 2/98; Zakon o izvršnom postupku, Službene novine FBiH, broj 32/03; Zakon o krivičnom postupku FBiH, Službene novine FBiH, br. 35/03; Zakon o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka, Službene novine Federacije BiH, broj 36/03; Zakon o prekršajima BiH, Službeni glasnik BiH broj 18/12.

<sup>81</sup> Gender akcioni plan BiH, Agencija za ravnopravnost spolova, 2007.

<sup>82</sup> „Zajedno do jednakopravnosti spolova, politika jednakih mogućnosti kroz ustavne promjene u Bosni i Hercegovini“, Gender centar Federacije Bosne i Hercegovine, septembar, 2008. str 4.



promjene u Bosni i Hercegovini“ sproveden 2008. godine, u cilju informiranja članova i članica parlamenta na državnom i entitetskom nivou o važnosti ugradnje načela ravnopravnosti spolova i politika jednakih mogućnosti u Ustav BiH i entitetske ustave. Ovom prilikom predloženi su amandmani na ustave Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske, koji bi omogućili rodnu ravnopravnost u oba entiteta. Jedan od zaključaka ovog projekta je bio da je ključ uspjeha u uspostavljanju rodne ravnopravnosti u okviru ustava, kao ravnoteže društvene i političke moći, zapravo stvaranje političke volje da se prizna da je rodna ravnopravnost preduslov za participativnu demokratiju, ljudski i ekonomski razvitak, kao i mir i stabilnost.<sup>83</sup>

Također, jedno od rijetkih istraživanja sprovedenih na temu rodnog aspekta ustavne reforme u Bosni i Hercegovini je istraživanje „Rodna jednakost/ravnopravnost i ustave promjene“ autorice Bergin Kulenović, koje je već u prethodnim dijelovima ovog teksta citirano u nekoliko navrata. Ovaj tekst sadrži komparativne analize (državnog i entitetskih Ustava) i daje konkretne preporuke. Dok je opći zaključak istraživanja da su u bosanskohercegovačkom sistemu za rodnu jednakost potrebni dodatni mehanizmi koji bi osigurali da ovaj suštinski aspekt ne bude zanemaren<sup>84</sup>, specifične preporuke se odnose na uključivanje ravnopravnosti rodova kao temeljnog principa; zamjenu termina „ostali“ sa terminom „građani i građanke“ ili „svi muškarci i žene“; ravnopravnu upotrebu jezičkih oblika za oba rodu, počevši sa Preambulom; manje insistiranje na nacionalnim i etničkim identitetima, i stavljanje većeg naglaska na prava i slobode pojedinac i pojedinki u Preambuli Ustava.<sup>85</sup>

Značajan korak u javnom diskursu o uvođenju rodno osjetljivog konteksta ustavne reforme u Bosni i Hercegovini svakako predstavlja i platforma za izmjene Ustava BiH koju su nakon istoimene radionice održane u martu 2013. godine pripremile nevladinog društva i ženske mreže. Ova platforma definira tri prioriteta za koja će se ženske nevladine organizacije zalagati u procesu ustavne reforme u BiH, a to su: upotreba rodno-semzitivnog jezika u Ustavu BiH; uvođenje sistema zdravstvene i socijalne zaštite u Ustav BiH i primjena principa direktne demokratije na proces ustavne reforme.<sup>86</sup>

Kada je riječ o mogućnostima uvođenja rodnog konteksta u ustavnu reformu u BiH, sretna okolnost su već pomenute međunarodne konvencije koje su ugrađene u Ustav BiH, a koje su dobra podloga za razvijanje politike ravnopravnosti spolova u zakonodavstvu BiH, ali i razvijanja prakse i društvenih normi i ponašanja koje su stalno u uzlaznoj liniji. Za Ustav BiH bi bilo važno, još u njegovim osnovnim načelima, garantirati ravnopravnost žena i muškaraca i obavezati državu da vodi politiku jednakih mogućnosti i preduzima posebne mjere koje su instrument realizacije politike jednakih mogućnosti. Tako bi u Ustavu BiH, među osnovnim vrednotama, trebalo uvrstiti garantiranje ravnopravnosti spolova. Jedan od načina poboljšanja Ustava BiH kada je u pitanju ostvarivanje ravnopravnosti spolova bila bi obaveza države da poduzima privremene posebne mjere. Sadašnji Ustav BiH nema ovu odredbu iako bi se “zabrana diskriminacije po bilo kom osnovu”, uključujući i spol, mogla shvatiti i kao odredba koja dozvoljava poduzimanje posebnih mjera. “Zabrana svake, neposredne ili posredne, diskriminacije po bilo kom

---

83 Isto, str. 46.

84 Kulenović, Bergin. Rodna jednakost/ravnopravnost i ustavne promjene. Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2008. str. 2.

85 Isto, str. 7.

86 Nacr Platforme za izmjene Ustava BiH, Ženska mreža, radni dokument, maj 2013. Str. 3-5.

osnovu, također, predstavlja vid garantiranja ravnopravnosti. Ustavne garancije ravnopravnosti mogu biti određene i/ili pozitivno (jamstvo ravnopravnosti) i/ili negativno (zabrana diskriminacije).<sup>87</sup>

Kada bi se Ustavom BiH stvorila obaveza države da aktivno preduzima privremene specijalne mjere, koje su neophodne za ostvarivanje ravnopravnosti spolova, stvorile bi se dobre pretpostavke, a u dobroj mjeri i postiglo puno uživanje ljudskih prava pod jednakim uvjetima. Treba naglasiti da su posebne mjere ujedno i mjere privremenog karaktera jer se njihov vijek trajanja ograničava na period dok se ne postigne cilj i svrha zbog kojih su uvedene. "Uporište za ustavno utvrđivanje privremenih specijalnih mjera, nalazimo u obavezujućim međunarodnim dokumentima (OUN Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, član 1. i 2. /1948/; CEDAW/GA Res. 34/180, od 18. decembra 1979, član 1. i 4; CEDAW/C/BIH/CO/3, Zaključni komentari Komiteta za eliminaciju diskriminacije žena, tačka 12, 14. i 30.; Vijeće Evrope/ECHR/1950/, član 14 / Protokol br.12/2000/ – zabrana diskriminacije; Završni dokumenti IV Konferencija OUN-a o ženama – Pekinška deklaracija i Platforma za akciju/Peking 1995."<sup>88</sup> Razvoj politike jednakih mogućnosti u BiH nije moguć bez istovremenog poštivanja, razumijevanja i uvažavanja razlika koje postoje zbog posebnosti etničkog, kulturnog, jezičkog, spolnog ili vjerskog identiteta. Stoga bi bilo značajno obavezati državu na podsticanje uvažavanja različitosti što može postići ako poduzima aktivne mjere koje imaju za cilj ostvarenje razumijevanja, uvažavanja i poštivanja razlika. Ovakvim pristupom bi se doprinijelo razvoju demokratije i razvoju društva u cjelini. "Privremenim specijalnim mjerama u oblasti javnog života koje Ustav načelno utvrđuje, a zakon razrađuje, unaprijedit će se ravnopravnost spolova. Primjer posebne privremene mjere postoji u Izbornom zakonu BiH koji ima kvotu manje zastupljenog spola. Važno je da se kvote "ne smatraju mjerom diskriminacije muškaraca, već kao kompenzacija za historijski naslijeđene društvene prepreke koje sprečavaju žene da zauzmu mjesta koja zaslužuju. Kada se te tradicionalne, društvene, kulturne i političke prepreke uklone, onda ni kvote neće biti potrebne, pa je važno da ta mjera bude predstavljena kao privremena."<sup>89</sup>

Također treba naglasiti da osim stvaranja mogućnosti za uvođenje privremenih mjera, u fokus pažnje treba staviti i širi kontekst ustavnih odredbi koje stvaraju ambijent i pretpostavke za ostvarivanje ravnopravnosti spolova, a ne samo one odredbe koje direktno garantiraju određena prava, uključujući i ravnopravnost i jednake mogućnosti. U slučaju BiH jako je važan opći koncept države, njena struktura, svojstva i mogućnosti koje pruža "politika jednakih mogućnosti

kao obaveza države zasnovane na načelu socijalne pravde.<sup>90</sup> „Do sada su reforme bile minimalne i, uglavnom, usmjerene na stvari za koje se lako mogao postići konsenzus između političkih stranaka, zato što se još uvijek ne dotiču pitanja jednakosti građana kao pojedinaca koji pripadaju društvu koje ima demokratske principe kao svoj temelj. Među tim principima, jedan koji se ističe jeste princip rodne jednakosti koji je Bosna i Hercegovina obavezna provoditi i standardizirati prema međunarodnim ugovorima i domaćem pravnom okviru. U okruženju gdje se sukobljavaju različiti navodni „vitalni

---

87 Iz brošure „Zajedno do jednakopravnosti spolova, politika jednakih mogućnosti kroz ustavne promjene u Bosni i Hercegovini“, Amandmani na Ustav RS, Gender centar FBiH, 2009.

88 Iz brošure „Zajedno do jednakopravnosti spolova, politika jednakih mogućnosti kroz ustavne promjene u Bosni i Hercegovini“, Amandmani na Ustav RS, Gender centar FBiH, 2009.

89 Isto.

90 Pajvančić, Marijana. Ustavni pristup ravnopravnosti spolova, Fridrich Ebert Stiftung, Izdavač: Udruženje građana „Centar modernih veština, Beograd, 2010. str.15.

nacionalni interesi“, poruka koju šalju vladajuće strukture je jednakost etničkih grupa, a ne jednakost rodova.<sup>91</sup>

U BiH je, također, važno proširiti katalog prava koje garantira državni Ustav, te pored osnovnih ljudskih i političkih prava, uvesti i socijalna, ekonomska i kulturna prava koja će doprinijeti ukupnoj ravnopravnosti i jednakim mogućnostima. Ovo podrazumijeva i vrlo aktivan odnos države koji će se ogledati u donošenju niza zakona, strategija, politika i slično, a koje će doprinijeti kvalitetnom uživanju svih prava. “Bez tog aktivnog angažmana i planskog učešća države ova prava nije moguće ostvariti. Za efektivno ostvarivanje prava na ravnopravnost polova i posebno za ostvarivanje seta prava koja bliže regulišu sadržaj prava na ravnopravnost polova u pojedinim oblastima (rad, zapošljavanje, politika, obrazovanje, porodica, socijalna zaštita i dr.) ove garancije imaju izuzetan značaj, naročito u zemljama tranzicije”.<sup>92</sup> U narednom dijelu teksta ćemo navesti nekoliko konkretnih preporuka za jačanje rodnog aspekta ustavne reforme u BiH i dati prijedlog amandmana na Ustav koji bi ovo omogućili.

### 3. Zaključci i preporuke

Kao što smo mogli vidjeti iz prethodnih poglavlja, i pored nekoliko desetina prijedloga i principa za izmjenu Ustava BiH koji su kreirani u desetak posljednjih godina, vrlo mali, skoro zanemariv, broj političkih i nevladinih subjekata je tretiralo pitanja koja bi unaprijedila rodnu jednakost u BiH i osvrnuo se na pitanja ravnopravnosti spolova, stvaranje jednakih mogućnosti, uvođenje afirmativnih mjera i slično, a kroz spominjanje socijalne jednakosti (uvođenja socijalne države) i klauzule o nediskriminaciji koja uključuje i rodnu jednakost. Ova pitanja su u razmišljanjima predlagača potpuno zanemarena. Zato su dragocjeni usamljeni primjeri među kojima su aktivnosti koje su vodili Agencija za ravnopravnost spolova BiH i oba Gender centra (FBiH i RS) u okviru projekta »Zajedno do ravnopravnosti« koji je rezultirao setom amandmana na državni i entitetske ustave, te analiza i preporuke koje je u oblasti ravnopravnosti spolova i ustavnim reformama dala Bergin Kulenović. U ovom kontekstu, značajan je i već spomenuti nacrt Platforme za izmjene Ustava koji je pripremila Ženska mreža u BiH, iz ugla stvaranja pretpostavki za punu ravnopravnost muškaraca i žena, građana i građanki, naroda i manjina u BiH.

Također, činjenica je da u pregovorima za Dejtonski ustav nije učestvovala nijedna žena i pitanje je da li bi on izgledao drugačije da to nije bio slučaj. „Žene nisu prisustvovala stvaranju Dejtonskog mirovnog sporazuma, kao ni kasnijim pregovorima oko amandmana, niti su u dovoljnoj mjeri prisutne u sadašnjim ustavnim procesima, koji su u ćorsokaku. Ako su u tim procesima bile prisutne u prošloj deceniji, to je bilo prvenstveno da se pokaže solidarnost iza linija političkih stranaka ili u općem angažmanu u nevladinim organizacijama, čiji je cilj bio da se podigne javna svijest o ustavnoj krizi. Međutim, žene se nisu zalagale za rodnu ravnopravnost kao žene, nego više kao članice različitih grupa.“<sup>93</sup> Taj, Dejtonski ustav BiH je do danas iscrpio svoje mogućnosti i granice i ovakav kakav jeste sprečava dalji napredak Bosne i Hercegovine i njeno usklađivanje sa međunarodnim obavezama. Kako kaže prof. Dr. Lada Sadiković: „Pokazalo se zapravo da je na osnovama Ustava BiH iz 1995. stvorena država koja nije dovoljno snažna da odgovori

91 Kulenović, Bergin. Rodna jednakost/ravnopravnost i ustavne promjene. Sarajevo, 2008, str.5.

92 Pajvančić, dr. Marijana. Ustavni pristup ravnopravnosti spolova, Pravni fakultet, Novi Sad, 2010.

93 Kulenović, Bergin. Odredbe o rodnoj ravnopravnosti/jednakosti, str.5

svojim domaćim, međunarodnopravnim obavezama, posebno svakako onim koje se odnose na status ljudskih prava. U Bosni i Hercegovini se pojavio u izvjesnom smislu „vajmarski sindrom“, koji se ogleda u bogatom katalogu ljudskih prava na jednoj strani i stvarne nemoći države da ta prava zaštiti čak ni ako se, u krajnjoj liniji, ugrožava opstanak i same države.“<sup>94</sup> Međutim, iako u vladajućoj političkoj strukturi nedostaje političke volje i spremnosti za bilo kakve, pa makar i kozmetičke, izmjene Ustava BiH, prevladavajuće je mišljenje da je Bosni i Hercegovini neophodan novi, demokratski donesen ustav koji bi nosio suštinsku, strukturalnu reformu za BiH.

Što se tiče rodno-rodnog konteksta u ustavnoj reformi jedne zemlje, kako smo mogli vidjeti iz ovog istraživanja, rodna jednakost podrazumijeva državu u kojoj muškarci i žene imaju jednake mogućnosti i jednaku društvenu vrijednost, jednaka prava i jednake odgovornosti, kao i jednak pristup resursima i mogućnostima koje im omogućavaju uživanje jednakosti. Upravo je iz ovog razloga, od iznimne važnosti uključiti rodni kontekst u reformu Ustava Bosne i Hercegovine. Takav, rodno-osjetljivi ustav bi podrazumijevao usvajanje i ugrađivanje u ustav demokratskih principa koji uključuju vladavinu prava, rodnu jednakost i ljudsko dostojanstvo svih građana i građanki BiH. Ovako rodno senzitiviranje ustava je moguće ostvariti na više načina – uvođenjem klauzula koje zabranjuju diskriminaciju zasnovanu na rodu, afirmativnim priznavanjem rodne jednakosti, bilo da se radi o generalnim pitanjima ili u odnosu na specifična područja kao što su brak i rad, i na kraju, uvođenjem afirmativnih mjera u praksu jedne države u cilju unaprjeđivanja rodne jednakosti.

Ova analiza nudi slijedeće specifične zaključke sa naznakama potrebnih izmjena, dopuna i prijedloga.

1. Bosna i Hercegovina ima Ustav koji je nastao u procesu međunarodnih pregovora vođenih u specifičnim okolnostima u kojima je trebalo zaustaviti rat i ubijanja, te stvoriti okolnosti da se u miru gradi država. Već sama ta činjenica ukazuje na potrebu duboke ustavne reforme, oko koje, kao što smo mogli vidjeti u tekstu, još uvijek nema političkog konsenzusa niti kompromisa.
2. Građani i građanke BiH nisu ni na kakav način učestvovali u oblikovanju odredbi Ustava BiH niti su imali/e priliku reći kakvu državu žele. Stoga bi bilo dobro u predstojećim ustavnim reformama omogućiti što širu raspravu i obezbijediti i relevantnim subjektima, ali i svim građanima i građankama u BiH da daju svoj doprinos i sugestije na važna pitanja koja se tiču uređenja i strukture države, ali i onih rješenja u oblasti ljudskih prava, koja se duboko tiču života svake individue u BiH. Ovome u prilog možemo navesti i citat dr. Matthiasa Hartwiga, koji kaže: “Danas ustavi služe i kao tačke kristalizacije za identifikaciju jednog naroda sa svojom državom. I u Bosni i Hercegovini će proces donošenja ustava, a osobito rezultat jednog takvog procesa djelovati kao nešto što potiče stvaranje identiteta – mimo svih razlika između etničkih grupa”.<sup>95</sup>
3. Pregled dosadašnjih pokušaja izmjena Ustava BiH koje smo dali u ovom tekstu pokazuje da su najspornije tačke budućih izmjena, zapravo, podjela kompetencija između države i entiteta, kao i manjih strukturnih jedinica (kantona). Stoga bi bilo jako važno da se postigne zadovoljavajući dogovor koji bi obezbijedio nesmetan razvoj BiH na njenom putu ka EU, a posebno struktura države i manjih jedinica, kao i ambijent koji bi

<sup>94</sup> Sadiković, Lada. *Nadustavni karakter Evropske konvencije o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini*. Pregled – časopis za društvena pitanja. Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, april 2012. str. 67.

<sup>95</sup> Hartwig, dr. Matthias Hartwig. *Mišljenje o nacrtu izmjena Ustava Bosne i Hercegovine*. Fondacija Konrad Adenauer, Hajdelberg, 2007, str. 5

obezbijedio jednakost i jednake mogućnosti u ostvarivanju svih prava svim njenim građanima i građankama, bez obzira na pripadnost pojedinom narodu ili manjini i bez obzira u kom dijelu BiH žive.

4. Analiza teksta je pokazala da Ustav BiH ne sadrži odredbe koje eksplicitno garantiraju ravnopravnost spolova niti obavezuju državu na poduzimanje posebnih afirmativnih mjera koje bi obezbijedile tu ravnopravnost. Međutim, obzirom na vanredne okolnosti u kojima je donesen Dejtonski mirovni sporazum, zajedno sa Ustavom BiH kao njegovim aneksom, u Ustav je ugrađen niz međunarodnih konvencija iz oblasti ljudskih prava koje su sastavni dio Ustava BiH i imaju primat nad zakonima i svojim visokim standardima u oblasti ljudskih prava i sloboda i za muškarce i za žene, te obavezuju državu BiH na njihovo poštivanje i stalno unapređivanje. Stoga je važno da se u Ustav BiH ugradi ravnopravnost spolova kao osnovna vrednota i da se država obaveže na poduzimanje posebnih mjera u svom zakonodavstvu radi dostizanja pune ravnopravnosti njenih građana i građanki.
5. Kao što smo vidjeli, pitanje ravnopravnosti spolova je integrirano u nizu zakona u BiH, u skladu sa međunarodnim konvencijama, te bi bilo važno da se katalog prava u postojećem Ustavu BiH proširi i dopuni nizom prava koja obezbjeđuju ravnopravnost muškaraca i žena i zabranjuju diskriminaciju u oblasti građanskih, političkih, ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. „Drugim riječima, zemlje potpisnice međunarodnih konvencija su obavezne da svoje domaće zakonodavstvo usklade sa međunarodno priznatim i prihvaćenim obavezama.“<sup>96</sup>
6. U Ustav BiH bi trebalo unijeti odredbe koje obezbjeđuju sudsku pravnu zaštitu ljudskih prava i sloboda, ali i mogućnost pokretanja pojedinačne apelacije u slučaju kršenja prava, jer to nedostaje u sadašnjem Ustavu BiH. Također je potrebno eksplicitno navesti jednakost svih pred sudovima u državi BiH. “S obzirom na to da Ustav – i u njemu garantovana osnovna ljudska prava – imaju prednost u odnosu na obično pravo, osnovna ljudska prava se moraju definisati, ne mogu ostati otprilike određena. Inače bi državni organi, osobito sudovi, mogli „izmisliti“ osnovna prava, kako bi, pozivajući se na njih, stavili van snage neki od akata državnih organa”.<sup>97</sup>
7. Jezik i gramatički oblici upotrijebljeni u Ustavu BiH ničim ne pokazuju postojanje ženskog roda u našim jezicima, te ne stvaraju sliku da su muškarci i žene u BiH ravnopravni u ostvarivanju svih prava i sloboda. Kako je jezik pitanje i odraz moći, svakako bi u izmjenama Ustava BiH bilo važno opredijeliti se ili za upotrebu oblika oba roda ili uvesti oblik zamjenice svi, svako ili imenica osobe, lica i slično, te time obezbijediti ravnopravnost u upotrebi oblika i muškog i ženskog roda, što je u duhu naših maternjih jezika. “U ustavu bi trebalo koristiti nediskriminatornu terminologiju jer je to prvi, i često najjednostavniji korak, kojim država izražava spremnost da uvaži i poštuje načelo ravnopravnosti polova. To je moguće učiniti na više načina: korišćenjem i muškog (građanin) i ženskog (građanka), korišćenjem neutralne forme (svako/niko) ili načelnom ustavnom klauzulom koja uključuje korišćenje oba roda.”<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Dizdarević, Srđan. Monitoring ljudskih prava u okviru Razvojne strategije BiH, Nacionalna konferencija, Sarajevo, *Perspektiva ekspertne NVO na zaštiti ljudskih prava*. Helsinški komitet za ljudskih prava u BiH, str. 10. 2013.

<sup>97</sup> Hartwig, dr. Matthias. Mišljenje o nacrtu izmjena Ustava Bosne i Hercegovine. Fondacija Konrad Adenauer, Hajdelberg 2007, str.6.

<sup>98</sup> Pajvančić, dr. Marijana. Ustavni pristup ravnopravnosti spolova, Pravni fakultet, Novi Sad, 2010.

8. Iako Ustav BiH u svojoj prvoj rečenici o ljudskim pravima navodi da "(...) sva lica na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stava 2. ovog člana, (2) , to nije obezbijeđeno niti u zakonodavstvu na cijelom teritoriju BiH niti u primjeni i konzumiranju tih prava. U cijelom svom tekstu Ustav BiH preferira kolektivna prava konstitutivnih naroda u odnosu na pojedinačna, građanska. "Opće pravo jednakosti se na karakterističan način navodi na prvom mjestu u katalogu osnovnih ljudskih prava. Time se u određenoj mjeri normativno kompenzira ono od čega politička tvorevina Bosna i Hercegovina najviše pati, a to je striktna diferencijacija između pripadnika tri konstitutivna naroda. Kako se pri tome, umnogome, lica koja ne pripadaju nijednom od navedena tri konstitutivna naroda isključuju iz određenih političkih prava na učešće ,rečenica koja se odnosi na opću jednakost i koja se nalazi na prvom mjestu, u suprotnosti je sa mnogobrojnim normama o formiranju političkih organa u Bosni i Hercegovini koji slijede."<sup>99</sup> Zato bi bilo značajno da promjene Ustava garantiraju individualna prava u svim segmentima rada i djelovanja u BiH, uz poštivanje svih dostignutih međunarodnih standarda.

## BIBLIOGRAFIJA

1. Babić-Svetlin, Kika. Analiza situacije, Izvještaj o stanju ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini. Sarajevo, decembar 2009
2. Bešić, Sanela i Milanka Mikević. Rodne nejednakosti na tržištu rada u BiH. Fondacija Friedrich Ebert, Sarajevo, 2013
3. Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, *Proces ustavnih promjena u BiH: Analiza izvještavanja u štampanim medijima, komparativna analiza teksta Ustava i prijedloga izmjena teksta, analiza međunarodnih standarda, analiza stavova pravnih profesionalaca u BiH*. Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2006.
4. Dizdarević, Srđan. Monitoring ljudskih prava u okviru Razvojne strategije BiH, Nacionalna konferencija, Sarajevo, *Perspektiva ekspertne NVO na zaštiti ljudskih prava*. Helsinški komitet za ljudskih prava u BiH,
5. Đorđević, dr. Ljubica. Analiza Zakona o ravnopravnosti polova, strana 40, Projekat "Podrška sprovođenju antidiskriminacionog zakonodavstva i medijacije u Srbiji
6. Fetahagić, Sead S. i Saida Mustajbegović. *Evropski pokret za evropski ustav BiH*. Sarajevo: ACIPS, 2007.
7. Fetahagić, Sead S i Faris Vehabović, „Demokratija bez građana“. ACIPS, Sarajevo, septembar 2012.
8. Hartwig, dr. Matthias, Mišljenje o nacrtu izmjena Ustava Bosne i Hercegovine, Fondacija Konrad Adenauer, Heidelberg, 2007.
9. Hodžić, Edin i Nenad Stojanović. *Novi-stari ustavni inženjering? Izazovi i implikacije presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH*. Sarajevo: Analitika, 2011.
10. Idžaković, Fedra. Komentar na Zakon o ravnopravnosti (s)polova u BiH. Banja Luka, 2011

---

<sup>99</sup> Hartwig, dr. Matthias. Mišljenje o nacrtu izmjena Ustava Bosne i Hercegovine. Fondacija Konrad Adenauer, Hajdelberg 2007.

11. Irving, Helen, *Gender and the Constitution: Equity and Agency in Comparative Constitutional Design*, University of Sydney, Januar 2008
12. Kulenović, Bergin. *Rodna jednakost/ravnopravnost i ustavne promjene*. Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2008.
13. Marković, dr. Goran, *Demokratija i Ustav Bosne i Hercegovine*, juli 2009.
14. Pajvančić, dr. Marijana. *Ustavni pristup ravnopravnosti spolova: Komparativna analiza država*.
15. Petrić, Natalija. *Komentar Zakona o ravnopravnosti (s)polova u BiH*. Helsinški parlament građana Banja Luka, maj 2011
16. Pojskić, Sabrija. *Prijedlog Ustava Republike BiH*, SDP BiH, 2009,
17. Robinson, Mary, *Securing Women's Rights through the Constitution*, Presentation at the Zimbabwe High Level Dialogue on Women's Empowerment in the Political and Economic Arena April 26, 2010.
18. Sadiković, Lada. *Nadustavni karakter Evropske konvencije o ljudskim pravima u Bosni i Hercegovini*. *Pregled – časopis za društvena pitanja*. Sarajevo, Univerzitet u Sarajevu, april 2012.
19. Šarčević, Edin. *Ustav iz nužde*. Sarajevo: Rabic, 2010
20. Vanjskopolitička inicijativa BiH. *Politička analiza: Uloga civilnog društva u reformi ustava u BiH*. Sarajevo, 2009
21. Vehabović, Faris i Lajla Zaimović Kurtović. *Naš stav za ustav*. Sarajevo: ACIPS, 2010
22. Zahiragić, Adisa. *Komentar na Zakon o ravnopravnosti(s)polova BiH*. Banja Luka, 2011

## Web stranice

1. Hrvatska demokratska zajednica, [www.hdzbih.org](http://www.hdzbih.org)
2. Kukić, Slavo, <http://protest.ba/v2/ustav-bih-treba-onemoguciti-diskriminaciju-gradana-i-naroda/>
3. Opar, Diana, The inclusion of principles of gender equality and women's human rights for a gender-sensitive constitution, <http://www.un.org/womenwatch/osagi/feature/postconflict/Opar-IPU.pdf>
4. Pravni institut, [http://www.lawinstitute.ba/media/doc/Amandmani\\_BiH.pdf](http://www.lawinstitute.ba/media/doc/Amandmani_BiH.pdf)
5. Savez nezavisnih socijaldemokrata, [www.snsd.org](http://www.snsd.org)
6. Stranka demokratske akcije, [www.sda.ba](http://www.sda.ba)
7. Šarčević, Edin, Prijedlog amandmana na Ustav BiH, Naša stranka, [www.nasastranka.ba](http://www.nasastranka.ba)
8. UN Rule of Law, [http://www.unrol.org/article.aspx?article\\_id=28](http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=28)