



FEMINIZAM  
I DRŽAVA



Česi

# IMPRESUM

**Autorica:** Vesna Kesić

**Suradnice na istraživanju (CESI):**  
Gordana Obradović i Anamarija Gospočić

**Suradnici i suradnice sa Odjela za sociologiju Sveučilišta u Zadru:**

Prof. dr. Inga Tomić Koludrović, pročelnica Odjela, doc.dr.sc. Senka Božić-Vrbančić, voditeljica kolegija Kvalitativne metode istraživanja, ljetni semestar 2006/2007., asistenti/ce na kolegiju, Valerija Barada, prof., Sven Marcelić, prof., Željka Tonković, prof.

Studenti/ce: Margita Viceić, Matea Pilato, Atila Lukić, Kristina Čizmić, Ivana Došen, Marija Lukačević, Ivana Kalajžić, Matea Kotlar, Marija Sardelić, Korina Vučetić, Kristina Krstić.

**Za izdavačice:** CESI

**Lektura:** Kristina Šubašić

**Grafičko oblikovanje:** Bestias

**Naklada:** 500

**Godina izdanja:** 2007.

CIP zapis dostupan u računalnom katalogu Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 663642.

ISBN 978-953-7203-09-2

Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje  
Center for Education, Counselling and Research  
Nova cesta 4, 10 000 Zagreb; Tel: + 385 1 24 22 800  
Fax: + 385 1 24 22 801; E-mail: cesi@zamir.net;  
web stranica: www.cesi.hr; www.ravnopravnost.cesi.hr



Katedra za europsko javno pravo  
Jean Monnet Chair

Sveučilište u Zagrebu  
Pravni fakultet



Nacionalna  
zaklada za  
razvoj  
civilnoga  
društva

CESI

Vesna Kesić:

## FEMINIZAM I DRŽAVA

**Institucionalni mehanizmi rodne ravnopravnosti u Republici Hrvatskoj:**  
Funkcioniranje i suradnja s feminističkim grupama u provođenju politike rodne ravnopravnosti

### O ISTRAŽIVANJU

Ovaj izvještaj objedinjuje rezultate dvaju istraživačkih projekata koji su unutar udruge CESI rađeni tokom 2006. i 2007. godine. Prvo istraživanje, **Mapiranje i analiza funkcioniranja mehanizama rodne ravnopravnosti u RH**, obavljeno je unutar projekta Unapređenje pravnog i institucionalnog okvira za ostvarenje ravnopravnosti spolova<sup>1</sup>, financiranog iz programa CARDS. Drugo istraživanje, **Institucionalizacija feminizma u Hrvatskoj: iskustva, dometi i poteškoće u suradnji organizacija civilnog društva i institucionalnih mehanizama za ravnopravnost spolova** financirala je Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, a provedeno je u suradnji s Odjelom za sociologiju Sveučilišta u Zadru, od veljače do prosinca 2007. Istraživanja su od početka dizajnirana kao cjelina, pa su tim slijedom objedinjeni i njihovi rezultati u ovom izvještaju.



---

<sup>1</sup> <http://www.cesi.hr/raspis.php?id=140>

# SADRŽAJ

## KRATICE

### I. UVOD

- 1.1. Feminizam i država
- 1.2. Kontekst promjene
- 1.3. Status žena u Hrvatskoj

### II. TEORIJSKI OKVIR, CILJEVI ISTRAŽIVANJA

#### ISTRAŽIVAČKE METODE

- 2.1. Pozadina problema
- 2.2. Metodologija istraživanja

### III. ANALIZA REZULTATA ISTRAŽIVANJA

- 3.1. Institucionalni okvir za provođenje rodne ravnopravnosti
- 3.2. Saborski odbor za ravnopravnost spolova
- 3.3. Zakon o ravnopravnosti spolova
- 3.4. Pravobranitelj/iica za ravnopravnost spolova



3.5. Vladin ured za ravnopravnost spolova

3.6. Koordinator/ce u tijelima državne uprave

3.7. Koordinator/ce u uredima državne uprave

3.8. Lokalna i regionalna predstavnička tijela

#### IV. STANJE STVARI: Ženske grupe i institucionalni mehanizmi

#### V. NAUČENE LEKCIJE I PREPORUKE

5.1. Periodizacija

5.2. Preporuke

5.3. Promjene zakona i restrukturiranje mehanizama

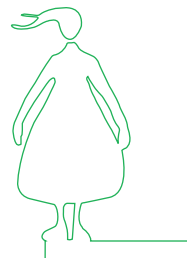
#### VI. ZAKLJUČAK

#### LITERATURA

#### DODATCI

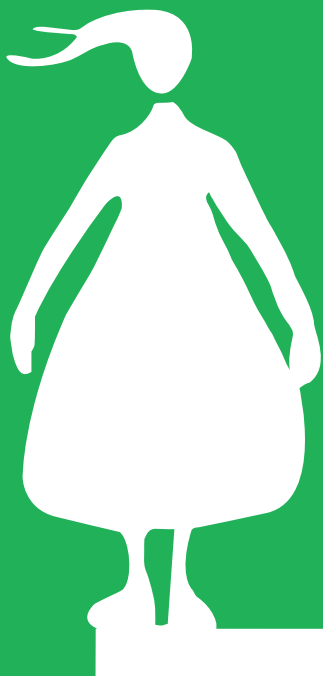
1. Intervjui

2. Vodič za pitanja





# KRATICE







B.a.B.e.	Budi aktivna, budi emancipirana, Grupa za ženska ljudska prava, Zagreb
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
CEDAW	Convention for Elimination of All forms of Discrimination of Women (Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena)
CESI	Centar za edukaciju, savjetovanje i istraživanje, Zagreb
CGI	Centar za građanske inicijative, Poreč
CŽS	Centar za ženske studije, Zagreb
CŽŽR	Centar za žene žrtve rata, Zagreb
ECOSOC	Economic and Social Council (Ekonomsko-socijalno vijeće UN-a)
EU	Evropska unija
GEA	gender equality assessment (procjena rodne ravnopravnosti)
GIA	gender impact assessment (procjena utjecaja mjera rodne ravnopravnosti)
GM	gender mainstreaming
HDZ	Hrvatska demokratska zajednica





HNS	Hrvatska narodna stranka liberalnih demokrata
HSLs	Hrvatska socijalno-liberalna stranka
LGBTQ	lezbijke, gay muškarci, biseksualne, transrodne/transseksualne, queer osobe
MOBMS	Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti
NGO	non-governmental organization
NP	Nacionalna politika
NVO	nevladina organizacija
OCD	organizacije civilnog društva
PRS	Pravobranitelj/ica za ravnopravnost spolova
RH	Republika Hrvatska
SDP	Socijalnodemokratska partija Hrvatske
SSSH	Savez samostalnih sindikata Hrvatske
UN	Ujedinjeni narodi
VURS	Vladin ured za ravnopravnost spolova
ZORS	Zakon o ravnopravnosti spolova
ŽMH	Ženska mreža Hrvatske

UVOD

1







Hrvatska je u posljednjih desetak godina razvila niz institucionalnih mehanizama za unapređivanje statusa žena u društvu, riječ je o tzv. “ženskoj *policy* mašineriji”<sup>2</sup>. Kao i u drugim zemljama Evrope i svijeta, te su institucije nastale dijelom kao odgovor na zahtjeve ženskih organizacija i inicijativa, napose onih iz devedesetih godina prošlog stoljeća<sup>3</sup>, ali i kroz sve intenzivnije uključivanje u međunarodnu zajednicu i njene standarde. Pojam mašinerije odnosi se na pojedinačno državno tijelo, ili organizirani sustav specijaliziranih institucija (uredi, povjerenstva, ministarstva, parlamentarna tijela, pravobraniteljstvo, agencije itd.) smještenih u različite grane i tijela državne vlasti koje su zadužene, i kao takve prepoznate, za unapređivanje statusa žena i provođenje politike ravnopravnosti žena i muškaraca — kao državne politike. S vremenom, u različitim modalitetima, takvu je politiku prihvatila velika većina članica UN-a i Evropske Unije, a feministička aktivistička i istraživačka zajednica počela je koristiti i pojmove kao što su “institucionalizacija feminizma” ili čak “državni feminizam”<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Termin *national policy machinery for women* je 1962. uvela UN-ova *Comission on the Status of Women*, prepoznavši potrebu da države članice imenuju državna tijela koja će djelovati na unapređivanju statusa žena u društvu. Pojam je definiran i usvojen na razini UN-a tokom UN-ove Dekade žena 1975-1985 i odnosi se na instrumente kojima će države članice provoditi politike za žene. Različite države primjenjuju različite modele sustave institucija.

<sup>3</sup> U Hrvatskoj se, u vrijeme Jugoslavije, prve feminističke inicijative javljaju još kasnih sedamdesetih godina, a prisutne su i organizacijski jačaju sve do kraja devedesetih. Iz perspektive civilnog društva, RH je u proces demokratizacije ušla s definiranom rodnom perspektivom. U Zagrebu je 1978. osnovana sekcija Žena i društvo u okviru Sociološkog društva Hrvatske, polovicom osamdesetih osnovana je Ženska grupa Trešnjevka, krajem osamdesetih prvi SOS telefon, a 1990. i prvo sklonište za žene žrtve obiteljskog nasilja. Te su inicijative bile regionalno povezane i prve su te vrste u jugoistočnoj Evropi i u socijalističkim zemljama. Tokom 90-tih, u vrijeme rata i tranzicije, ženske udruge u Hrvatskoj odigrale su važnu ulogu u razvoju civilnog društva.

<sup>4</sup> Npr.: Amy G. Mazur, Dorothy McBride Stetsonson, Eds, (1995) *Comparative State Feminism*, Sage Publications; Amy G. Mazur, Ed. (2001) *State Feminism, Women’s Movements and Job Training: Making Democracies Work in the Global Economy*, Routledge; Joana Lovendusky, (2005) *State Feminism and Political Representation*, Cambridge University Press; Joyce Outshoorn, Johanna Kantola, Eds. (2007) *Changing State Feminism*, Palgrave Macmillan Limited.

Feminizam je, kao moderan emancipacijski projekt i pokret<sup>5</sup> od početka razvijao i svijest o svojoj političnosti, što je šezdesetih godina izraženo načelom *osobno je političko*. Prva ženska skloništa osnivana su kao socijalni servis, ali i kao politička intervencija i pritisak iz civilnog društva na državu da izmijeni patrijarhalan obrazac raspodjele društvene i političke moći koja se, između ostaloga, manifestirala i tako da je muško nasilje nad ženama smještno u privatnu sferu. Desetljeća interakcije ženskog pokreta<sup>6</sup> i države dovela su do situacije kojoj danas svjedočimo: država je integrirala dio feminističkih zahtjeva u svoje strukture i pretvorila ih u državnu politiku, i to ne samo kad je riječ o obiteljskom nasilju. Time se mijenjaju i odnosi između ženskih grupa i države što zahtijeva obostranu promjena perspektive i promišljanje novih strategija.

Kao jedno od ključnih pitanja nameće se ono o djelotvornosti institucionalizacije feminizma u ostvarivanju temeljnog cilja – rodne ravnopravnosti i ostvarivanja ženskih ljudskih prava – ali i niz drugih pitanja o međusobnom odnosu državnih institucija i ženskih organizacija civilnog društva. Rasprava je trajno prisutna među feminističkim aktivistkinjama, istraživačicama, teoretičarkama i *femo-*

<sup>5</sup> Beckwith, Karen, (2000) Beyond compare? Women's movements in comparative perspective. *European Journal of Political Research*. 37: 431-468. Autorica tvrdi da su ženski pokreti sub-pokreti društveno-političkih pokreta s posebnim ciljem. Društveni pokreti definiraju se s tri komponente: akteri, aktivnosti/akcije i ciljevi. Akteri mogu biti mreže, institucije, lideri i glasnogovornici, elite, pojedinci i pojedinke, frakcije, isključene grupe i ne-elite. Akcije pokrivaju čitav niz djelovanja u smjeru ostvarivanja zajedničkih interesa. To mogu biti kulturalne konfrontacije, politička borba, mobilizacija, subverzivne i konvencionalne taktike. Ciljevi uključuju socijalnu pravdu, promjenu društvenih pravila, solidarnost, usmjerenost na promjenu socijalnih i političkih struktura, raspodjelu i preraspodjelu sredstava i moći, jačanje kolektivnog identiteta, proizvodnju društvene promjene.

<sup>6</sup> Mnogi autori/ce sustavno razlikuju ženski pokret od feminističkog pokreta, s obzirom na samo-identifikaciju i ciljeve. Beckwith (2000), npr. kaže da ženski pokret radi na boljem statusu žena i za žene, ali za razliku od feminizma, ne dovodi nužno u pitanje patrijarhalni sustav u cjelini. Lista feminističkih ciljeva uključuje i ukidanje rodne nejednakosti, muške dominacije, promjenu statusa žena u društvu, rad na ženskim ljudskim pravima. Druge autorice koriste oba pojma naizmjenice (Ferree 2000; Mazur 2002; Lovenduski 1993.). U ovom tekstu odlučili smo se za ovu potonju varijantu. Iako je istraživanje bilo prvenstveno usmjereno na feminističke grupe, autorica smatra da, pogotovo u našim uvjetima, i ženske grupe bez naglašene feminističke orijentacije mogu doprinijeti integraciji feminizma u državne politike. Odnosno, krajnji cilj feminizma također je bolji status svih žena

*kratkinjama*<sup>7</sup> u svijetu. Sporadično se javlja i među pojedinkama i grupama u Hrvatskoj, no u široj javnosti tek je u naznakama, nažalost, češće kao monolog ili konflikt povodom incidentnih situacija, nego kao argumentirana rasprava.

## 1.1. FEMINIZAM I DRŽAVA

U svom doktorskom radu Andrea Špehar grupirala je rezultate istraživanja i stajališta svjetskih autorica o tom kompleksnom odnosu u nekoliko osnovnih grupa<sup>8</sup>. Neke autorice kao uspješno sredstvo promjene vide jedino aktivizam autonomnih ženskih grupa. Država i njena birokracija, smatraju one, sistemski su teško promjenjive, naročito kad je u pitanju patrijarhat kao temeljni odnos moći, pa je bolje od države ništa ne očekivati (Alvarez, Gelb, Weeks, Waylen, Gustafsson, Eduards, Ronnblum<sup>9</sup>). Druge autorice zagovaraju integracijski pristup, tvrdeći da su institucionalizacija ženskog aktivizma, to jest ulazak žena u državne strukture (pretvaranje aktivistica u femokratkinje) i tijesna suradnja ženskih grupa s državnim institucijama preduvjet promjene državne politike prema ženama (Phillips, Stetson i Mazur, Gelb, Reinelt). Treća grupa autorica smatra da je marš na državne institucije potreban, ali ostaje nedjelotvoran ako ne postoji korespondirajući ženski pokret u civilnom društvu koji u odnosu na državu primjenjuje različite strategije, riječ je o tzv. pristupu “dvostruke strategije” (Eisenstein, Goetz, Honculada i Pineda Offreneo, Lovenduski). Autorici ovog istraživanja bliska je posljednja opcija. Njena politološka pretpostavka je razumijevanje države kao strukture raznovrsnih institucija i procesa koji međusobno ulaze u različite dinamičke odnose na koje je moguće utjecati iznutra i izvana, a ne kao homogenog i monolitnog entiteta koji slijedi isključivo vlastitu logiku.

<sup>7</sup> Termin se najprije pojavio u Australiji, gdje je interakcija između državnih tijela i ženskog pokreta imala dugu tradiciju, a šezdesetih su godina, u nove državne urede i tijela ušle i mnoge feminističke aktivistice. Pojam se potom proširio i u drugim razvijenim zemljama Zapada.

<sup>8</sup> Andrea Špehar (2007) *How Women's Movements Matter. Women's Movements' Strategies and Influence on Gender Policy Formation in Post-Communist Croatia and Slovenia*. Göteborg studies in Politics 106. Göteborg: Livrena, str. 230-231. <http://www.pol.gu.se/file/Person/spehar%20andrea/dissertation.pdf>

<sup>9</sup> Ibidem.

Hrvatska je danas po broju mehanizama rodne ravnopravnosti takoreći “regionalna sila”, i to ne samo u usporedbi s bivšim jugoslavenskim državama<sup>10</sup>, nego i s drugim bivšim socijalističkim, pa i nekim evropskim zemljama. Time su formalno zadovoljeni zahtjevi UN-a, napose Pekinške platforme za akciju<sup>11</sup> iz 1995. godine, prema kojoj države članice trebaju uspostaviti institucionalne mehanizme kojima će osigurati ravnopravnost i unapređivanje društvenog statusa žena. Kronologija i historijat nastanka tih institucija u RH višestruko su zanimljivi i ukazuju na postupni napredak u razumijevanju ravnopravnosti žena kao važnom razvojnom pitanju i nužnom uvjetu stvaranja demokratskog i pravednog društva.

Od početaka tranzicije, ranih 1990-tih, tokom rata i poraća, u Hrvatskoj djeluje niz relativno dobro organiziranih i kompetentnih ženskih grupa<sup>12</sup> koje su dio svojih aktivnosti i energije usmjeravale i na zahtjeve za institucionalizacijom rodne ravnopravnosti. Već je prva ženska *Ad hoc koalicija* za praćenje parlamentarnih izbora 1995. zahtijevala od izbornih takmaca da u svoje programe unesu ministarstvo ili neko drugo tijelo javne vlasti zaduženo za status žena. Isti su se zahtjevi kasnije redovito ponavljali kroz djelovanje Ženske mreže Hrvatske koja se od 1996. razvija na temeljima *Ad hoc koalicije*.

Prvi koraci prema izgradnji institucionalnih mehanizama napravljeni su 1996. nakon što je državna delegacija prisustvovala IV. UN-ovoj svjetskoj konferenciji o ženama u Pekingu, 1995. godine. Delegaciju je vodila predsjednica Županijskog doma Sabora Katica Ivanišević, a u delegaciji su još bile ministrica u Ministarstvu rada Vera Babić, savjetnica u tom ministarstvu Marina Musulin, zastupnica Savka Dabčević Kučar i Dubravka Šimonović iz Ministarstva vanjskih poslova. Na konferenciji su, u okviru NGO Foruma, iz Hrvatske sudjelovale i predstavnice nevladinih organizacija (B.a.B.e., CŽŽR, Ženska infoteka, CGI iz Poreča). Na samoj konferenciji, međutim, nije bilo kontakata niti suradnje između vladine i nevladine delegacije, kao što suradnje nije bilo ni u zemlji. Po povratku s konferencije, državno je izaslanstvo, u skladu s donesenom

<sup>10</sup> Izuzetak bi mogla biti Bosna i Hercegovina s vrlo složenom gender mašinerijom, no s obzirom na utjecaj međunarodne zajednice na izgradnju institucija u BiH, situacije nisu usporedive.

<sup>11</sup> [http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/BEIJIN\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/pdf/BEIJIN_E.PDF) Platforma, barem prema izvorima s interneta, nije nikada u cijelosti prevedena na hrvatski.

<sup>12</sup> Vidi npr.: [www.women-war-memory.org](http://www.women-war-memory.org)





Deklaracijom i Platformom, Vladi RH predložilo osnivanje posebnog tijela za unapređivanje statusa žena. U svibnju 1996. osnovano je *Povjerenstvo za pitanja jednakosti*, savjetodavno i koordinacijsko tijelo Vlade koje je bilo sastavljeno od predstavnika i predstavnica državnih tijela. Tajništvo Povjerenstva bilo je pri Ministarstvu rada, a Vlada je za predsjednicu imenovala potpredsjednicu Vlade Ljerku Mintas Hodak, političarku koja prethodno nije pokazivala nikakav interes za problematiku žena i rodnu ravnopravnost. Sve do pred kraj mandata tadašnje HDZ-ove vlade 1999., Povjerenstvo nije uspostavilo nikakve značajne kontakte s tada vrlo aktivnom i vidljivom ženskom nevladinom scenom<sup>13</sup>. Reakcije ženskih grupa na osnivanje Povjerenstva bile su uglavnom pozdrive. Kritika je polazila od samog naziva tijela koje u naslovu nije imalo „objekt“ (Povjerenstvo za jednakost *koga ili čega?* – postavljalo se pitanje). Izbjegavanje identifikacije žena kao društvene skupine čiju je ravnopravnost trebalo promovirati, odnosno izbjegavanje rodno/spolnog definiranja politike jednakosti, bio je dodatni dokaz da su tadašnja Vlada, predsjednica i većina članica/članova Povjerenstva, političari rodne ravnopravnosti pristupali kao obavezi koju je nametnula međunarodna zajednica i zbog formalnog udovoljavanja zahtjevima iz Pekinga. Za razliku od civilnih inicijativa, u državnoj sferi nije postojala ni politička svijest, ni profesionalno razumijevanje važnosti pitanja rodne ravnopravnosti. Prema nekim svjedočenjima, predsjednica Povjerenstva smatrala je da u Hrvatskoj nema ni *de jure*, niti *de facto* diskriminacije žena. Izjavom: „Ukoliko baš sve žene nisu sasvim ravnopravne, onda je to njihov osobni problem“, Mintas Hodak je problem neravnopravnosti žena smjestila u sferu privatnosti<sup>14</sup>. U svakom slučaju, Pekinška platforma bila je ključan međunarodni poticaj službenom uvođenju koncepta ravnopravnosti spolova u Hrvatsku. Radna skupina Povjerenstva sa-

<sup>13</sup> Većina feminističkih organizacija iz tog razdoblja svoje je temeljne vrijednosti kontinuirano razvijala još iz socijalističkog razdoblja, iako ni tada nisu bile ni institucionalno, ni neformalno povezane s državnom nomenklaturom. No kako su rodnu dimenziju isticale kao prioritet nad etničkom pripadnošću i bile izrazito antiratno orijentirane, nova ih je vlast doživljavala, nerijetko i prozivala, kao neprijateljske i izdajničke. Među feminističkim grupama, iznimka je bila Karetta koju su tadašnje strukture vlasti percipirale kao prihvatljivu inicijativu i čije su članice, prema riječima Katarine Vidović, još u toj ranoj fazi državne nezavisnosti zahtijevale da se donese odredba na razini Ustava ili ustavni zakon kojim bi se zabranio svaki oblik diskriminacije žena.

<sup>14</sup> Kao ilustraciju stvarnog statusa žena dovoljno je navesti podatak da je na prvim višestranačkim izborima 1990. u Sabor izabrano tek 4,6 posto žena, na sljedećima 1995. 7,1 posto žena, a 2000. izabrano je 17,8 posto žena, što je kasnije, prelaskom nekih zastupnika u izvršnu vlast, poraslo na oko 22 posto. Zastupljenost žena u parlamentu do 1990. kretala se između 16 i 25 posto. Tijekom 1980-tih, socijalistički režim oktroirao je neku vrstu kvota za žene i za mlade.

stavljena od profesionalnih državnih službenica i dužnosnica, izradila je prema napucima Pekinške platforme prvu hrvatsku Nacionalnu politiku za promicanje jednakosti 1997.- 2000. Bila je to isključivo *shopping* lista — svjedoči danas jedna od sudionica te radne skupine — bez operacionalizacije, rokova i provedbenih planova. Nacionalna politika iz 1997. nije imala podršku nevladinih organizacija koje nisu bile uključene u njenu izradu, niti su bile upućene u njeno postojanje. Nije ju ozbiljno shvaćala ni vladajuća politika: u Povjerenstvu nije bila zaposlena niti jedna osoba i danas je nemoguće pronaći tragove o njegovim djelatnostima, ili učincima, osim u sjećanjima nekih sudionica događaja. Povjerenstvo, odnosno nadležna ministarstva, izradilo je i prvi redoviti CEDAW izvještaj RH<sup>15</sup>. Pri njegovom predstavljanju u UN-u 1998., predstavnice državne delegacije susrele su se s vrlo kritičnim izvještajem u sjeni (*shadow report*) koji su izradile ženske grupe Hrvatske, predvođene Grupom za ženska ljudska prava B.a.B.e. Odbor CEDAW-a dostavilo je RH preporuke koje su obuhvatile gotovo sve primjedbe iz *shadow reporta*.

## 1.2. KONTEKST PROMJENE

Situacija se značajno mijenja nakon izbora 2000. godine. U kampanju uoči izbora uključile su se mnoge organizacije civilnog društva (Glas 99, GONG, *Ad hoc* ženska koalicija) koje nisu lobirale ni za jednu stranku, nego su zagovarale demokratske promjene. U toj je kampanji ženska koalicija visoko postavila svoje zahtjeve za većim sudjelovanjem žena u odlučivanju i za uvođenjem nacionalne mašinerije rodne ravnopravnosti. Do tog su vremena i mnoge žene iz opozicijskih stranaka (prvenstveno SDP-ova Foruma žena, HNS-a i HSLS-a) uspostavile suradnju s nevladinim organizacijama. Neke su polazile edukacije ženskih grupa, a svijest o ravnopravnosti spolova kao političkom pitanju i izbornom argumentu stjecale su i putem međunarodnih kontakata<sup>16</sup>. Nakon izbora, u siječnju 2000.,

<sup>15</sup> CEDAW, UN Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, od država članica zahtijeva izvještaje o statusu žena svakih 4 do 5 godina. Prvo hrvatsko izvješće dostavljeno je Odboru CEDAW-a kao izvanredno ratno izvješće 1995. godine

<sup>16</sup> Postoji anegdota po kojoj je jedna visokopozicionirana političarka SDP-a, iako je uvidala relativnu važnost ženskih grupa u predizbornoj kampanji i s njima surađivala, prigodom svojih međunarodnih aktivnosti isticala da ona „nije feministkinja“. Sve dok jednog dana u New Yorku nije upoznala Mary Robinson, bivšu predsjednicu Republike Irske, u to vrijeme Visoku povjerenicu za ljudska prava UN-a koja je, navodno, začuđeno reagirala: “Stvarno niste, a zašto?”



udio zastupnica u Saboru porastao je na 22%, osnovan je Saborski odbor za ravnopravnost spolova, a promjenom Ustava 2000. godine ravnopravnost spolova uvrštena je među najviše ustavne vrednote RH. Povjerenstvo za pitanja jednakosti preimenovano je u Povjerenstvo za ravnopravnost spolova, na čije čelo dolazi potpredsjednica koalicijske Vlade Željka Antunović. Prema riječima Željke Antunović do te promjene dolazi zbog izrazite preporuke Odbora CEDAW-a, nakon što su predstavnice NVO-a ukazale na neprimjereni naziv državnog tijela.

U lipnju 2000. godine, održano je Posebno zasjedanje Opće skupštine Ujedinjenih naroda: Žene 2000. — Jednakost spolova, razvoj i mir, (Peking+5) na kojem su vrednovani rezultati Pekinške platforme i potvrđene i dopunjene smjernice po kojima zemlje članice UN-a trebaju stvoriti nacionalne mehanizme i podržavajuće zakonske akte za *mainstreaming* rodne ravnopravnosti. U radu tog skupa sudjelovala je i hrvatska državna delegacija u koju su, po prvi puta, uz državne dužnosnice bile uključene i članice NVO-a, što je inače uobičajena praksa na takvim skupovima. Time je potvrđena zainteresiranost (politička volja) koalicijske Vlade da ravnopravnost i unapređenje statusa žena postanu važna sastavnica državne politike. U međuvremenu, 1999., započeti su pregovori oko Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji uključuje i prilagodbu hrvatskog zakonodavstva evropskim standardima jednakih mogućnosti za žene i muškarce. U listopadu 2000. u Zagrebu je, u skladu sa smjernicama skupa Peking+5, održana konferencija Žene u Hrvatskoj 2001.-2005. Za pripremu konferencije osnovane su radne skupine sastavljene od članica Povjerenstva i predstavnica NVO-a, a na konferenciji su, u dijalogu s civilnim društvom, razmatrani status žena i strategije primjene UN-ovih smjernica. Unatoč ponešto napetoj atmosferi, jer ni predstavnice i predstavnici civilnog društva, ni državnih institucija nisu bili svikli suradnji i dijalogu, konferencija je iznjedrila Zaključke koji su se počeli provoditi u djela. Kao važnije među njima navodimo: osiguravanje financijskih sredstava za rad Povjerenstva i osnivanje regionalnih i lokalnih tijela (županijskih povjerenstava ili odbora) za ravnopravnost spolova<sup>17</sup>, te obavezu da u

<sup>17</sup> Riječ je o slijedećim zaključcima s dugoročnim posljedicama:

1. Zbog nedostatka političke volje Povjerenstvo nije imalo stvarnog utjecaja unutar Vlade Republike Hrvatske i u tijelima državne uprave na provedbu svih mjera zacrtanih Nacionalnom politikom za promicanje jednakosti, dakle, nije imalo izvršne moći jer se nisu uspostavili nacionalni mehanizmi kojima bi se provedba osigurala.
2. Suradnja Povjerenstva i nevladinih udruga nije bila dovoljno učinkovita i dovoljno transparentna.

dogledno vrijeme treba pristupiti izradi Nacionalne politike za ravnopravnost spolova. U skladu s tim zaključcima imenovane su i radne skupine za izradu Nacionalne politike u koje su, uz predstavnice državne uprave, uključene stručnjakinje i aktivistice ženskih grupa. Nacionalna politika za ravnopravnost spolova 2001.-2005. jednoglasno je usvojena u Saboru prosinca 2001.godine<sup>18</sup>, a jedna od njenih mjera bilo je i donošenje Zakona o ravnopravnosti spolova (ZORS). Suprotno uvriježenom mišljenju da su nacionalni mehanizmi nastali pod pritiskom Evrope i procesa pridruživanja, iz ovoga je razvidno da su u ranijoj fazi, do 2000. godine, mnogo veći utjecaj, pogotovo na feminističke organizacije, imali dokumenti i institucije Ujedinjenih naroda, napose CEDAW, aktivnosti ECOSOC-a i Pekinška Deklaracija i Platforma za akciju iz 1995. godine. Koncept *mainstreaminga* rodne ravnopravnosti u hrvatski diskurs ravnopravnosti ulazi sa ZORS-om, 2003. godine.

Izbori 2000-te označili su početak razdoblja važnih promjena i bremenitog velikim planovima i očekivanjima. Većina institucionalnih mehanizama koji djeluju i danas, rezultat su tih promjena, a profunkcionirali su 2003./2004. Zakon o ravnopravnosti spolova usvojio je Sabor u srpnju 2003., a temeljem tog Zakona u listopadu 2003. osnovan je ured Pravobranitelja/ice za ravnopravnost spolova i Vladin ured za ravnopravnost spolova, doduše tek u proljeće 2004. U studenome 2003. ponovo dolazi do smjene vlasti. Nakon izbora, HDZ-ova je Vlada, bez objašnjenja, ukinula Povjerenstvo za ravnopravnost spolova, čije se tajništvo nalazilo u Uredu za ljudska prava. Do uspostave Vladinog ureda za ravnopravnost spolova, u travnju 2004., u izvršnoj je vlasti, kad je riječ o rodnoj ravnopravnosti, bila praznina.

- 
3. O radu Povjerenstva premalo se znalo u javnosti.
  4. Financijska sredstva za rad Povjerenstva bila su nedostatna.
  5. Povjerenstvo nije imalo osobu ili osobe koje bi se isključivo bavile poslovima u vezi s radom Povjerenstva.
  6. Dio mjera predviđenih Nacionalnom politikom za promicanje jednakosti nije realiziran.

<sup>18</sup> <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2001/1853.htm>



### 1.3. STATUS ŽENA U HRVATSKOJ DANAS

Jedanaest godina nakon prvog pokušaja institucionalizacije rodne ravnopravnosti (Povjerenstvo za pitanja jednakosti, 1996.), s pravom bi se moglo reći da je u Hrvatskoj uspostavljena cjelovita rodna mašinerija. Osnovane su specijalizirane strukture koje bi se trebale baviti temom rodne ravnopravnosti u svim područjima života i stvoriti uvjete za uklanjanje socijalnih, ekonomskih, tradicijskih i političkih uzroka neravnopravnosti između žena i muškaraca. No činjenica je da većina podataka o statusu žena, kao i uočeni trendovi, pokazuju da institucionalni mehanizmi i politika ravnopravnosti spolova nisu donijeli očekivane rezultate. Tako se u uvodu u Nacionalnu politiku za promicanje ravnopravnosti spolova 2006.-2010.<sup>19</sup> napominje da iako žene čine više od polovine ukupnog stanovništva zemlje, one ne sudjeluju u uravnoteženom omjeru u procesima donošenja političkih odluka, niti su im jednako dostupne mogućnosti za puno sudjelovanje u mnogim drugim područjima ekonomskog i društvenoga života.

Najvažniji pokazatelj neravnopravnog položaja žena je natpolovični udio žena u ukupnom broju nezaposlenih (iznad 60 posto, s trajnom tendencijom rasta). Provedena istraživanja ukazuju na različite oblike diskriminacije pri zapošljavanju i profesionalnom napredovanju žena, na sektorski neravnomjernu zastupljenost, niže plaće, podzastupljenost u procesu donošenja političkih odluka, te učestalost obiteljskog nasilja nad ženama.

Prema podacima za 2005. godinu<sup>20</sup>, u najproduktivnijim ljudskim godinama odnos nezaposlenih žena prema muškarcima, ovisno o dobnoj skupini, mijenja se ovako: razlika je najmanja u dobnoj skupini od 15-19 godina (53 : 47%); u dobnoj skupini od 20-24 godine je 59,8% nezaposlenih žena, naspram 40,2% muškaraca; u dobnoj skupini od 35-39 godina, odnos je 67,1 : 32,9%. Žene u prosjeku primaju 20% manju plaću od muškaraca, a prema službenim podacima Državnog zavoda za statistiku<sup>21</sup> za 2006. godinu, postotni udio plaća žena u plaćama muškaraca iznosio je 89,5 ili 456 kuna manje od prosječne plaće muškaraca (prosječna neto plaća žena iznosila je 3885 kuna, a muškaraca 4341 kunu). Udio žena u poduzetništvu ne prelazi 30%, a niska je i zastupljenost u upravnim odbo-

<sup>19</sup> <http://www.ured-ravnopravnost.hr/lib/attachment.php?id=57>

<sup>20</sup> Republika Hrvatska, Državni zavod za statistiku: *Žene i muškarci u Hrvatskoj*, Zagreb, 2006., str. 56.

<sup>21</sup> [http://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/menandwomen/men\\_and\\_women\\_2006.pdf](http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/menandwomen/men_and_women_2006.pdf)

rima javnog i privatnog sektora. U Gradu Zagrebu, na rukovodećim položajima 40 najvećih tvrtki, u privatnom i javnom sektoru, samo je 9, ili 22,5% žena<sup>22</sup>. Žene su i dalje gotovo sto posto zastupljene u tradicionalno ženskim zanimanjima kao što su primalje, kućne pomoćnice, tajnice, odgojiteljice predškolske djece, čistačice, posluža, medicinske sestre, itd.<sup>23</sup>

Proces usklađivanja privatnoga i profesionalnoga života gotovo da ne postoji; deklarirana politika uklanjanja nejednakosti u društvenom položaju muškaraca i žena se ne ostvaruje. Manje od 1% muškaraca koristi roditeljski dopust, iako se bilježi blagi porast u odnosu na prethodne godine.

Zabrinjavajuće je nizak udio žena u obnašanju vlasti na lokalnoj razini – u Hrvatskoj je 2006. godine bilo tek 11% gradonačelnica, a nakon provedenih lokalnih izbora u svibnju 2005. ukupni broj vijećnica u županijskim skupštinama neznatno je porastao na 14,5%, u vijećima gradova na 15,7%, a općina 8,4%. Zamjetna je velika neujednačenost političke participacije žena u skupštinama pojedinih županija, od samo 2,4% u Šibensko-kninskoj županiji, 4,9% u Varaždinskoj do 26,8% u Istarskoj i Međimurskoj županiji, te 27,5% u Gradu Zagrebu. U Vladi RH bilo je u prošlom mandatu 28,6% žena, koliko je otprilike bilo dužnosnica i visokih državnih i javnih službenica i tek oko 15% veleposlanica, iako se ZORS-om upravo u tim područjima izrijeком zahtijeva ujednačavanje.

U posljednjih desetak godina, pitanja diskriminacije i društvenog statusa žena prešla su iz gotovo ekskluzivno nevladine u državnu sferu i postala odgovornost institucija sustava. No, ni postojeći zakonski okvir, ni institucionalni mehanizmi ravnopravnosti nisu se pokazali kao dovoljna garancija stvarne ravnopravnosti žena i muškaraca u hrvatskome društvu. Značajan pomak uočava se jedino u porastu javne svijesti o neravnopravnosti žena, naročito kad je riječ o nasilju nad ženama, zapošljavanju i pravu na jednaku plaću za isti rad u istim ili sličnim uvjetima<sup>24</sup>. To, dakako, nije malo jer ukazuje da je u Hrvatskoj općeprihvaćeno

<sup>22</sup> Istraživanje o jednakim mogućnostima na tržištu rada, 2007., CESI, Zagreb

<sup>23</sup> Žene i muškarci u Hrvatskoj, Državni zavod za statistiku, [http://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/menandwomen/men\\_and\\_women\\_2006.pdf](http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/menandwomen/men_and_women_2006.pdf) str. 48 (studen 2007.)

<sup>24</sup> Vidi, npr. Čulig, Kufrin, Landripet „Odnos hrvatskih građana prema ulasku u EU“, Zagreb, FF press&B.a.B.e., 2007. str. 127.



stajalište da suvremeno demokratsko društvo ne može biti patrijarhalno, to jest da ne smije diskriminirati po spolu. Na pitanje koje su glavne prepreke zbog kojih u razdoblju u kojem su na snazi bile državne politike ravnopravnosti spolova status žena nije bitno poboljšao, veliki broj društvenih aktera odgovara uhodanom frazom o izostanku “političke volje”. Zanimljivo je da se tim prilično neodređenim pojmom podjednako koriste aktivistice i ekspertice<sup>25</sup>, državni dužnosnici/ce i političari/ke, kao i obični građani i građanke. Ovo istraživanje polazi od stajališta da politička volja može imati važnu ulogu pri pokretanju nekog procesa, ili odlučivanju o promjenama, ali ne može poslužiti kao analitička kategorija za ocjenu funkcioniranja državnih institucija.

Istraživanjem smo potražili odgovore na pitanje zašto institucionalni mehanizmi rodne ravnopravnosti, koji su bili zamišljeni kao agilni, kreativni, politički moćni i utjecajni instrumenti unapređivanja statusa žena i demokratizacije društva, za sada, ne ostvaruju zacrtane ciljeve, odnosno zašto država u tom segmentu ne funkcionira.

---

<sup>25</sup> Vidi, npr. Kašić, Marijan, Pešut „Vodič prema politici rodne jednakosti: izazovi i mogućnosti“, Zagreb, Centar za ženske studije, 2005. str. 35.





CILJEVI ISTRAŽIVANJA,  
ISTRAŽIVAČKA PITANJA,  
TEORIJSKI OKVIR

2







Ciljevi istraživanja *Mapiranje i analiza funkcioniranja mehanizama rodne ravnopravnosti u RH* bili su sljedeći: mapirati institucionalne mehanizme rodne ravnopravnosti i njihove mandate, istražiti historijat i društveno-politički kontekst u kojima su nastajali, napose ulogu organizacija civilnog društva u njihovom osnivanju, te analizirati rad i procijeniti dosadašnji utjecaj institucionalnih mehanizama na status žena u RH.

Osnovni ciljevi istraživanja *Institucionalizacija feminizma u Hrvatskoj: iskustva, dometi i poteškoće u suradnji organizacija civilnog društva i institucionalnih mehanizama za ravnopravnost spolova* jesu: utvrditi jesu li uspostavljeni mehanizmi rodne ravnopravnosti djelovali u smjeru ostvarivanja zahtjeva ženskog pokreta za ravnopravnost i kako je njihovo uspostavljanje i djelovanje utjecalo na feminističke grupe i ženski pokret u cjelini.

Objedinjeno istraživanje operacionalizirano je sljedećim smjernicama:

- Mapirati državne institucije i strukture u RH uspostavljene s mandatom da provode načelo rodne ravnopravnosti
- Istražiti kontekst i dinamiku nastajanja institucionalnih mehanizama, analizirati prakse djelovanja pri implementaciji zakonskog okvira i politike rodne ravnopravnosti, uočiti uspješne prakse i domete, kao i prepreke i nedostatnosti u njihovom provođenju
- Definirati status mehanizama rodne ravnopravnosti unutar države/vlade, procijeniti njihovu političku i financijsku moć da djeluju kao instrument *mainstreamiranja* rodne ravnopravnosti
- Analizirati kako surađuju mehanizmi za ravnopravnost spolova i ženske organizacije civilnog društva pri kreiranju i provođenju javnih politika za žene
- Ustanoviti je li putem mehanizama feminističkim aktivisticama i grupama omogućen bolji pristup sferi političkog odlučivanja i financijskim sredstvima za provođenje aktivnosti i programa za žene
- Jesu li mehanizmi doprinijeli osnaživanju i povezivanju ženskih organizacija i time pospjeli njihov utjecaj na kreiranje rodno osviještenih javnih politika?

Analizom rezultata istraživanja željelo se odgovoriti na ključna pitanja, artikulirati preporuke za poboljšanje rada institucionalnih mehanizama, napose kroz suradnju s organizacijama civilnog društva, te razmotriti koje bi strategije

feminističke organizacije i drugi feministički akteri trebali razviti u odnosu na institucije države da bi se ostvario temeljni cilj – rodna ravnopravnost i unapređenje statusa žena u društvu.

## 2.1. POZADINA PROBLEMA

U Hrvatskoj je kao temeljna strategija rodne ravnopravnosti institucionaliziran model *gender mainstreaminga*<sup>26</sup>. Treba napomenuti da je *gender mainstreaming* tek jedna od mogućih strategija politike rodne ravnopravnosti, te da nije izostajan drugim pojmovima kao što su npr. ženska mašinerija, politika jednakih mogućnosti, načelo jednakih plaća za jednaki rad, itd. Strategija rodno *mainstreaminga* nije usmjerena na žene kao grupu, kao što je to slučaj s partikularnim politikama za žene, već na društvo kao cjelinu - s namjerom da se promijene norme i prakse koje se nalaze u korijenu rodne nejednakosti/ravnopravnosti<sup>27</sup> i zbog kojih se nejednakost trajno reproducira. Riječ je o dinamičnom konceptu u kojem sudjeluju višestruki akteri koji su usmjereni

<sup>26</sup> U Pojmovniku rodne terminologije prema standardima Europske unije, (ur. Rada Borić (2007.) Centar za ženske studije, VURS) autorice nude sljedeći prijevod i definiciju pojma *gender mainstreaming*: “Rodno osviještena politika predstavlja sustavno uvođenje politike ravnopravnosti spolova u sve sustave i strukture, politike mjere i programe, procese i projekte. Ona je i način na koji se razumije rodna problematika i način njezine provedbe. Posrijedi je pojam/koncept koji istodobno predstavlja sadržaj i strategiju, skup mjera i evaluaciju njihove učinkovitosti, s ciljem da u samu maticu javne vlasti integrira jednakost žena i muškaraca.” Funkcionalna deskripcija u Pojmovniku glasi: “Rodno osviještena politika uključuje ne samo ograničene pokušaje da se promiče jednakost pri primjeni posebnih mjera za pomoć ženama već i mobilizaciju svih općih politika i mjera, posebice u cilju postizanja jednakosti putem aktivnog i otvorenog uzimanja u obzir, već u fazi planiranja, njihovih mogućih učinaka na određenu situaciju u kojoj se nalaze muškarci i žene (rodna perspektiva). To znači sustavno ispitivanje mjera i politika, te uzimanje u obzir njihovih mogućih učinaka pri utvrđivanju i provedbi.” U ovom smo tekstu ipak odlučili koristiti originalan pojam, “mainstreaming”, jer je prihvaćen i prepoznatljiv u svakodnevnoj komunikaciji i jer je ekonomičniji od deskriptivnog prijevoda.

<sup>27</sup> Kod nas se uglavnom rijetko pravi distinkcija između pojmova rodno/spolne jednakosti i ravnopravnosti, iako je riječ o različitim stvarima, pa tako ni mi ne koristimo tu distinkciju. Inače, engleski pojam *equity* (jednakost) odnosi se na suštinsku jednakost svih ljudskih bića, a *equality* (ravnopravnost) na provedbu načela jednakosti u socijalnoj, političkoj, ekonomskoj i drugim sferama. Za dodatna objašnjenja vidi Pojmovnik rodne terminologije prema standardima Europske unije, (2007.)



prema osnovnom cilju – rodnoj ravnopravnosti i društvenom izjednačavanju statusa žena i muškaraca. *Gender mainstreaming* ne podrazumijeva da bi trebale nestati specijalizirane institucije i politike za žene koje su uspostavljene ranije. Strategija rodnog *mainstreaminga* treba biti komplementarna već postojećim politikama rodne jednakosti, kaže se u dokumentima EU-a<sup>28</sup>. Naglasak je na procesu i ulozi države i njenih institucija na svim razinama, od lokalne do nacionalne, te na različitim područjima na koje se vlast i sve javne politike odnose.<sup>29</sup> U tom procesu sudjeluju i neformalni akteri iz svih sfera civilnog društva koji ne sudjeluju u državnoj vlasti, uključujući nevladine organizacije. Pojam *mainstreaminga* razvojno i historijski u najširu upotrebu ulazi s IV. konferencijom UN-a o ženama, u Pekingu 1995.<sup>30</sup>, a potvrđen je na skupu UN-a “Peking+5” 2000. na kojem se procjenjivao učinak Pekinške deklaracije i Platforme za akciju. Iskustva su, naime, pokazala da model “mašinerije” koji je prevladavao do 90-tih godina i temeljio se na specijaliziranim državnim tijelima (ministarstva, agencije, itd.) za žene, nije ostvario željeni rezultat. Mašinerija specijaliziranih tijela za žene tretirala je žene kao problem, a ne kao izvor rješenja, pri čemu su uglavnom korištene kvantitativne metode – prebrojavanje s naglaskom na različitostima između muškaraca i žena i podzastupljenosti žena u svim područjima<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Vidi, npr: Verloo, Mieke (2002) “Gender mainstreaming: Practice and Prospects” Report prepared for the Council of Europe. EG (99)13; Verloo, Mieke (1999) Gender mainstreaming: Practice and prospects. Report prepared for the Council of Europe. EG (99) 13; Andrea Krizsán and Violetta Zentai: Gender Equality Policy or Gender Mainstreaming: the case of Hungary Center for Policy Studies Central European University Budapest, Hungary

<sup>29</sup> Vidi, npr. Levy, Caren (1996) ‘The process of Institutionalising Gender in Policy and Planning: The Web of Institutionalisation’, DPU Working Paper Series, Working Paper No 74 i Levy, Caren (1997) ‘Institutionalisation of Gender through Participatory Practice’ in I Guijt and M Kaul Shah (eds) The Myth of Community, IT Publications.

<sup>30</sup> Mainstreaming nije to tada bio sasvim nepoznat koncept. Kao integrativna strategija javlja se 80-ih s ciljem uključivanja žena u razvoj. Od žena se očekivalo da budu zadovoljne participacijom u razvojnim programima koje su osmislili drugi i s malim komadićem razvojnih resursa. Od 1993. strategija *mainstreaminga* pozicionirana je kao dio programa Organizacije za ekonomsku kooperaciju i razvoj (OECD/DAC), Ekspertne grupe za žene i razvoj (Expert Group on Women in Development), kada je i organiziran prvi seminar i diskusija o implikacijama navedene strategije. Pekinška konferencija ostaje kao važan označitelj za prihvaćanje *mainstreaminga* kao temeljne globalne strategije za promociju rodne jednakosti.

<sup>31</sup> Zahvaljujem Suzani Kunac na ukazivanju na detalje ovih transformacija, kao i na pomoći pri artikuliranju odlomka o razvoju koncepta *mainstreaminga*.

Uočeno je da su specijalizirana tijela, čak i kad su bila visoko pozicionirana u hijerarhiji vlasti, poput ministarstava, često bila marginalizirana i onemogućena da utječu na ostale društvene i državne strukture. Žensko je pitanje “rješavano” jednim, najčešće međuresornim ministarstvom koje je, uz obitelj, djecu, osobe s invaliditetom i sl., “pokrivalo” i žene<sup>32</sup>. Pokazalo se da rodna ravnopravnost u takvom modelu postaje ovisna o jednoj ili dvije ključne političke osobe (ministru/ministrici), kao i o promjenama vlasti. Upravo je takav model ovisio o “političkoj volji”, odnosno ideološkoj i političkoj orijentaciji pojedinih vlada koje su odlučivale i o samom postojanju ministarstva, ovisno o političkom trenutku i vlastitim prioritetima. Danas se čak i pozicioniranje glavnog mehanizma ravnopravnosti unutar ministarstva rada, što je primjerice švedski model politike jednakih mogućnosti i jednakih plaća, smatra zastarjelim modelom ‘*welfare države*’, jer se, osim eventualnog poboljšanja statusa žena na tržištu rada, njime bitno ne mijenja državna struktura i društveni odnosi moći. Stoga, od sredine 1990-tih nadalje, UN i Vijeće Evrope<sup>33</sup> prihvaćaju koncept *gender mainstreaming*a, odnosno trajne institucionalne ugradnje perspektive rodne ravnopravnosti u sve državne strukture, i preporučuju ju kao strategiju koje se države članice trebaju pridržavati. Koncept, dakako, doživljava i kritiku, od potpunog neprihvatanja države kao mogućeg instrumenta i “partnera”, do kritike njegove implementacije i provedbe<sup>34</sup>.

Uspjeh *mainstreaming*a ovisi o konstelaciji mnogih faktora od kojih su najvažniji: konstitucionalni okvir u formi zakona ili nekog drugog obvezujućeg propisa, usvajanje javne politike rodne ravnopravnosti na razini države, postojanje zadovoljavajućih institucija/mehanizama kojima se provodi horizontalna i vertikalna koordinacija rodnog faktora, obaveza razvrstavanja statističkih podataka po spolu, te odnos i suradnja mehanizama sa ženskim organizacijama. Važnu ulogu za funkcioniranje sustava igraju pouzdana istraživanja o rodno-spolnim odnosima u društvu (GEA – *gender equality assessment*), ljudski i finansijski resursi za izgradnju kapaciteta u svim segmentima, solidna i razrađena tradicija kreiranja otvorenih i participativnih javnih politika, te sustavno procjenjivanje djelovanja

<sup>32</sup> U aktualnoj Vladi RH, to je MOBMS, koji žene nema čak niti u naslovu, iako je ministrica, ujedno i potpredsjednica Vlade, faktički “zadužena” i za žene.

<sup>33</sup> Council of Europe (<http://www.coe.int> (20. 11. 2007.))

<sup>34</sup> Vidi, npr. <http://siteresources.worldbank.org/INTGENDER/Resources/MehraGuptaGenderMainstreamingMakingItHappen.pdf>



neke politike na rodne odnose i status žena (GIA – *gender impact assessment*). I na kraju, iako ne manje važno, dobro i funkcionalno funkcioniranje državne uprave i državne vlasti u cjelini.

### Kako sa svim navedenim stojimo u Hrvatskoj?

Zakonom o ravnopravnosti spolova, 2003. na državnoj je razini usvojen temeljni koncept *gender mainstreaminga* i zaokružen sustav institucionalnih mehanizama rodne ravnopravnosti. Postoje tri generacije politika rodne ravnopravnosti (1997.-2000.; 2001.-2005.; 2006.-2010.), a Hrvatska ima i tradiciju zagovaračkih ženskih grupa koje vrše pritisak u društvu i prema državi. S druge strane, iako je korpus rodnih istraživanja u posljednje vrijeme nešto porastao, još uvijek nema sustavne i stručne analize rodno-spolnih društvenih odnosa u svim segmentima društva (GEA), niti monitoringa i vrednovanja (evaluacije) učinaka djelovanja institucionalnih mehanizama i javnih politika rodne ravnopravnosti (GIA). Bez toga nije moguće dati mjerodavne odgovore na pitanja o svrsishodnosti i učinkovitosti rodno osviještenih politika i institucija. Nema ni istraživanja u kojima bi se analiziralo kakvu strategiju zauzimaju ženske grupe i građanske inicijative prema institucionalnim mehanizmima, provedbi *mainstreaminga* i implementaciji nacionalne politike rodne ravnopravnosti. Postoje jedino sporadični empirijski uvidi i periodični izvještaji OCD-a, institucija i CEDAW izvještaj. Politika rodne ravnopravnosti i proces *mainstreaminga* u Hrvatskoj su, za sada, mnogo više rezultat razvoja pod utjecajem raznih okolnosti, nekad više, nekad manje povoljnih, nego dosljedno provedenog *policy procesa*<sup>35</sup>.

Ovo istraživanje nije zamišljeno kao sveobuhvatna i stručna evaluacija djelovanja institucionalnih mehanizama i provedbe politike rodne ravnopravnosti u RH, za što nije bilo niti sredstva niti dostatnih stručnih kapaciteta. No, ono može poslužiti kao pilot istraživanje koje će ukazati na potrebu sustavne analize rodnih odnosa, monitoringa i vrednovanja (evaluacije) institucionalnih mehanizama i implementacije javnih politika za žene i njihovih učinaka. S obzirom da je pratilo razvoj politike ravnopravnosti spolova u RH i uloge različitih formalnih i neformalnih aktera u njihovom kreiranju, provedbi i procjeni, istraživanje se može smatrati i analizom *policy procesa*, ako prihvatimo da su javne politike, kako ih definira H.K. Colebatch, *društvene konstrukcije*: “Nešto što sudionici trebaju konstruirati i održavati u uvjetima u kojima oni vjerojatno imaju mo-

<sup>35</sup> Vidi Hal K. Colebatch (2004): *Policy, FPN*, Zagreb, str. 5-9

gućnost izbora o tome kojom se interpretativnom mapom koristiti, koju vrstu miga slijediti”.<sup>36</sup>

## 2.2. METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Istraživanje je provedeno korištenjem kvalitativnih istraživačkih metoda i tehnika. Konceptualni okvir istraživanja dizajniran je temeljem proučavanja relevantne domaće i strane literature o institucionalnim mehanizmima rodne ravnopravnosti, te sociološke, politološke i feminističke literature o modusima i dinamici odnosa između ženskih grupa (pokreta i civilnih inicijativa) i državnih institucija. Potom se prišlo prikupljanju materijala – dokumenata i zapisa koji su, između ostaloga, obuhvaćali fonograme sjednica Sabora i saborskih odbora i analizu godišnjih izvještaja pojedinih institucija (Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Vladin ured za ravnopravnost spolova, CEDAW izvještaj RH), te izvještaja i javnih istupa ženskih grupa, njihovih mreža i liderica (npr. CEDAW izvještaj u sjeni iz 2005., godišnji izvještaji ŽMH). Pregledane su internetske stranice institucija i organizacija, medijski zapisi, itd.

Istraživanje je koncipirano kao akcijsko i participativno. U njegov dizajn i u provedbu bili su uključeni i zainteresirani dionici (*stakeholders*) iz oba sektora (formalni i neformalni akteri politike rodne ravnopravnosti) koja sudjeluju u kreiranju i implementaciji politike i drugih instrumenata rodne ravnopravnosti:

1. iz samih mehanizama (dužnosnici/dužnosnice i državni/e službenici/ službenice te političarke/političari) koji su sudjelovali u kreiranju mehanizama, u njima djeluju ili mogu utjecati na njihov rad,
2. iz organizacija civilnog društva, aktivistice ženskih nevladinih organizacija i stručnjaci/stručnjakinje koji su upoznati s radom mehanizama i zainteresirani za njihovu djelatnost i provedbu javnih politika za žene.

Tokom istraživanja obavljani su polustrukturirani intervjui s čelnicama i birokratkinjama<sup>37</sup> koje djeluju u institucionalnim mehanizmima na nacionalnoj,

---

<sup>36</sup> Ibidem, str. 8.

<sup>37</sup> Termin “birokratkinja”, kao i “femokratkinja”, tehničke je prirode i nema pejorativno značenje.





regionalnoj i lokalnoj razini. Anketni upitnici odaslani su koordinatorima/koordinatoricama za ravnopravnost spolova u tijelima državne uprave (ministarstvima, državnim uredima itd), predsjednicama županijskih povjerenstava za ravnopravnost spolova (21) i koordinatori/cama u uredima državne uprave (21). Također su obavljene otvoreni ili polustrukturirani intervjui s osobama iz političke sfere i državnih institucija koje su bile uključene u iniciranje i izradu Zakona o ravnopravnosti spolova (2003.) i sve tri Nacionalne politike za ravnopravnost spolova (2000.-2006. i 200.-2006.; 2006.-2010.).

U području civilnog društva održana je fokus-grupa s 8 koordinatorica ženskih grupa koje čine Žensku mrežu Hrvatske, zasebno su intervjuirane predstavnice grupa koje nisu članice ŽMH (B.a.B.e. i O-zona), te predsjednica i potpredsjednica Ženske sekcije SSSH-a. Dio terenskog istraživanja o funkcioniranju povjerenstava i odbora za ravnopravnost spolova na lokalnoj i regionalnoj razini i o njihovoj suradnji s lokalnim ženskim grupama, obavili su studenti i studentice Odjela za sociologiju Sveučilišta u Zadru pod supervizijom svojih nastavnika i nastavnica. Oni su intervjuirali članove i članice Povjerenstva za ravnopravnost spolova u Ličko-senjskoj županiji i Odbora za ravnopravnost spolova u Zadru i Biogradu na moru. Također su obavili intervjue s aktivisticama ženskih grupa u Gračacu (Prospero), Srbu (Una) i Donjem Lapcu (Ženska grupa Donji Lapac). Njihovi su nalazi uvršteni u ovaj izvještaj. Pri analizi rezultata istraživanja korišteni su odgovori na upitnike koje je za potrebe godišnjeg izvještaja 2006. godine svojim članicama uputila Ženska mreža Hrvatske. Stručnjakinje za pitanja rodne ravnopravnosti, dr. Smiljana Leinert Novosel (FPN), dr. Dubravka Šimonović (predsjednica CEDAW Odbora) i dr. Inga Tomić Koludrović (Odjel za sociologiju Sveučilišta u Zadru) konzultirane su pri razradi projekta i intervjuirane kao sudionice u istraživanju. Za stručne savjete tokom provedbe projekta i pisanja izvještaja zahvaljujemo Aidi Bagić i Suzani Kunac<sup>38</sup>.

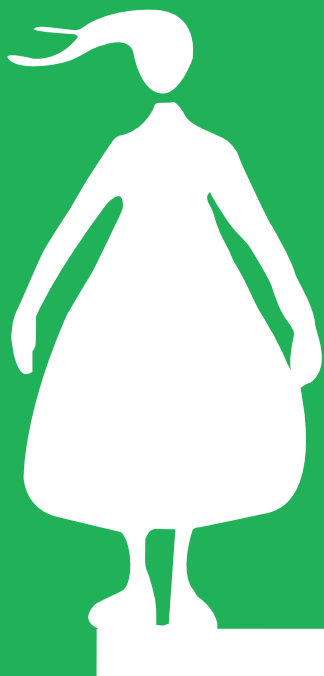
---

<sup>38</sup> Popis intervjua vidi u DODATCI 1. Intervjui



# ANALIZA REZULTATA ISTRAŽIVANJA

# 3







## 1.1. INSTITUCIONALNI OKVIR ZA PROVOĐENJE POLITIKE RODNE RAVNOPRAVNOSTI: MAPIRANJE, HISTORIJAT, ANALIZA DJELOVANJA

Za potrebe ovog pregleda institucionalni okvir definiran je u najširem smislu i obuhvaća Ustav, zakone i sva tijela državne vlasti i javne ustanove u čijem je mandatu unapređivanje statusa žena i *mainstreaming* rodne ravnopravnosti. U obzir su uzete i nacionalne politike za promicanje ravnopravnosti spolova (NP), koje prožimaju institucionalni okvir na dvije razine: tako što institucionalni mehanizmi provode mjere rodne ravnopravnosti iz NP-a, ili je nacionalnim politikama predviđen njihov razvoj. Elementi ovog okvira analizirani su kronološkim redom nastajanja.

Slika br. 1.

Mapa institucionalnih mehanizama u RH

<http://www.ured-ravnopravnost.hr/page.php?id=275>



## 1.2. SABORSKI ODBOR ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA

Odbor je kao radno tijelo Hrvatskoga sabora osnovan 2000. godine. Prema Poslovniku Sabora, Odbor ima prava i dužnosti matičnog radnog tijela u područjima koja se odnose na poticanje i praćenje primjene načela ravnopravnosti spolova u zakonodavstvu Republike Hrvatske. Poslovník posebice predviđa sljedeće aktivnosti i nadležnosti Odbora:

- poticanje potpisivanja međunarodnih dokumenata o ravnopravnosti spolova i praćenje primjene tih dokumenata,
- sudjelovanje u izradi, provedbi i analizi ostvarenja Nacionalne politike za ostvarenje ravnopravnosti spolova u Republici Hrvatskoj,
- poticanje suradnje i utvrđivanje mjera i aktivnosti za unapređivanje prava na ravnopravnost spolova,
- predlaganje programa mjera za uklanjanje diskriminacije po spolu,
- poticanje ravnomyernej spolne zastupljenosti u sastavu radnih tijela i izaslanstava Sabora,
- sudjelovanje u izradi dokumenata o integracijskim aktivnostima Republike Hrvatske izmjenom i prilagodbom zakonodavstva i provedbenih mjera za ostvarenje ravnopravnosti spolova prema standardima primijenjenim u zakonodavstvu i programima Evropske unije,
- utvrđivanje prijedloga zakona i drugih akata o ravnopravnosti spolova,
- uvođenje načela ravnopravnosti spolova u obrazovanju, zdravstvu, javnom informiranju, socijalnoj politici, zapošljavanju, poduzetništvu, procesima odlučivanja, obiteljskim odnosima i dr.,
- poticanje suradnje između Povjerenstva<sup>39</sup> Vlade za pitanja jednakosti spolova, udruga i drugih institucija.

Odbor je jedan od tri “tematska odbora” koji su osnovani nakon dolaska na vlast koalicijske Vlade na čelu s SDP-om (uz Odbor za informiranje, informatizaciju i medije i Odbor za evropske integracije), a njegovo je osnivanje posljedica

---

<sup>39</sup> Na internetskim stranicama Sabora [www.sabor.hr](http://www.sabor.hr), otvaranim u nekoliko navrata tokom 2007., još uvijek je stajao opis djelatnosti Odbora za ravnopravnost spolova iz vremena postojanja Povjerenstva koje je ukinuto 2003. godine!



djelovanja nekoliko bitnih čimbenika: pobjeda koalicije lijevog centra i njena orijentacija prema integracijskim procesima (EU); povećana zastupljenost žena u parlamentu i njihova interakcija s feminističkim ženskim organizacijama; potreba za dopunjavanjem već postojećih institucionalnih mehanizama za provedbu načela ravnopravnosti spolova (tadašnje Povjerenstvo za ravnopravnost spolova)<sup>40</sup>.

U razgovoru za ovo istraživanje, aktualna predsjednica Odbora Gordana Sobol (SDP) najveću je važnost za njegovo osnivanje pripisala udrugama koje su se bavile ženskim pravima, te ženama koje su u to vrijeme bile u vrhu politike. Okolnosti koje su inicijativu učinile mogućom bile su ustavne promjene iz 2000. godine prema kojima je ravnopravnost spolova uvrštena među temeljne vrednote Ustava RH (čl. 3). Iako se do tada nije bavila ženskim pitanjem, Sobol je imenovana za predsjednicu Odbora jer je u to vrijeme bila predsjednica Glavnog odbora SDP-a. Članice Foruma žena SDP-a koje su unutar stranke i u Saboru “izlobirale” Odbor, bile su svjesne da Odbor treba voditi osoba s jakim političkim utjecajem u stranci (“autoritet funkcije”). “Bilo nam je jasno da sve što bismo htjele napraviti još nema šanse da prođe, niti u vlastitoj stranci, a kamoli u širokoj koaliciji koju je trebalo okupiti, no s nečim je trebalo započeti,” kaže Sobol.

Sobol svjedoči i da je Odbor osnovan pomalo kaotično: stručne službe Sabora nisu točno znale što bi trebala biti njegova djelatnost, ni kojeg bi profesionalnog profila trebalo biti osoblje koje ga opslužuje. Indikativno je da Odbor, za razliku od srodnih odbora<sup>41</sup>, nema stalne vanjske članove i članice, iako je bilo jasno da je u to vrijeme više ekspertize za rodnu problematiku bilo izvan političkih struktura negoli u njima. Svi kasniji pokušaji izmjene te odredbe u Poslovniku Sabora bili su neuspješni. Sobol je strukturni nedostatak sastava Odbora nadoknađivala redovitim pozivanjem stručnjakinja i članica NVO-a na sjednice Odbora: “Pogotovo u početku, bez njihove pomoći, mi nismo uspijevali prepoznavati stvari”. Najveći dio zakonskih izmjena urađen je u prvom mandatu Odbora, 2000.-2003., odnosno u vrijeme vladavine lijeve koalicije. Tada je donesen Zakon o ravnopravnosti spolova s kojim su usklađeni Zakon o medijima, Zakon o elektroničkim medijima i Zakon o HRT-u, Zakon o zaštiti od nasilja u obitelji i Zakon o istospolnim zajednicama. Nove antidiskriminacijske odredbe

<sup>40</sup> Prema: Aida Bagić, “Uspostavljanje Odbora za ravnopravnost spolova u Hrvatskom saboru”, prezentacija za kolegij Metode komparativne politike i konceptualne studije slučaja, FPZ, 28.01.2006.

<sup>41</sup> Riječ je o odborima koji se bave nekim od ljudskih prava: Odbor za ljudska prava i manjine i Odbor za informiranje, informatizaciju i medije.

propisane su i u radnom zakonodavstvu i u području kaznenog i obiteljskog prava. U razdoblju od 2003. do 2007. bilo je nekoliko inicijativa da se zakonski regulira područje diskriminacije gdje podaci pokazuju da su žrtve uglavnom žene, poput *mobbingsa*, ili zlostavljanja na radu. Odbor je 2006. podržao i prijedlog novog Zakona o registriranom partnerstvu kojeg su podržavali i Vladin ured za ravnopravnost spolova i Pravobraniteljica, no niti jednu od tih inicijativa Sabor u konačnici nije izglasao. Odbor je, doduše, propustio podržati neke druge inicijative, na primjer, amandman na Zakon o financiranju političkih stranaka za povećanje financijskog poticaja s 10 na 25 posto za svaku ženu koja bude izabrana u predstavnička tijela, i amandman na Zakon o elektroničkim medijima koji je Saboru uputio Odbor za ljudska prava. Ovaj posljednji, koji među prioritetnim kriterijima za dodjelu državnih poticaja lokalnim elektroničkim medijima navodi i promicanje rodne ravnopravnosti, Sabor je prihvatio. Sobol također primjećuje da u posljednjem razdoblju izostaju inicijative iz nevladinog sektora, napose u analizi zakona i prijedlozima amandmana. “Odboru bi trebala jedna udruga koja bi pratila što izlazi iz Vlade i da to onda pokušamo zajednički ‘gurati’ kroz Sabor”, kaže.

Glavni problem u radu ovog i njemu srodnih odbora – za ljudska prava i prava nacionalnih manjina, te za informiranje i medije – Sobol vidi u tome što se radna tijela Sabora sastavljaju temeljem stranačke pripadnosti i zastupnici u njima djeluju u skladu sa odlukama i stavovima svojih stranaka. Odbori koji se bave temeljnim ljudskim i građanskim pravima trebali bi biti sastavljeni od zastupnika i zastupnica koji se istinski zalažu za provođenje politika i zakona koji štite i promiču ljudska prava, uključujući ravnopravnost spolova, jer su to ustavne vrednote i državna politika, smatra Sobol, kao i mnogi drugi akteri političkog života.

U Hrvatskom saboru do sada nije bilo ni jedne inicijative za formalno ili neformalno okupljanje žena zastupnica u zasebno radno ili interesno tijelo, što je praksa u većini svjetskih parlamenata. Predsjednica SDP-ovog Foruma žena, Mirjana Ferić Vac nemogućnost stvaranja ženskog lobija u Saboru tumači razvojnim stadijem hrvatskog višestranačja i demokracije: “Takvo okupljanje neće se desiti sve dok stranke ne budu imale stalno biračko tijelo. Razlike među strankama u tom su pogledu duboko inkorporirane i takav bi lobi bilo teško uskladiti.”

Važnost Odbora za rodnu ravnopravnost načelno se prihvaća u sustavu vlasti i u društvu, tvrdi Sobol, ali mediji su, osim u ekscesnim situacijama, nezain-





teresirani za njegov rad. Prema mišljenju Dubravke Šimonović, predstavnice Hrvatske i aktualne predsjednice Odbora CEDAW-a, Odbor za ravnopravnost spolova dobro je pozicioniran unutar strukture državne vlasti. Za njegovu veću učinkovitost trebalo bi jačati vidljivost i intenzivirati aktivnosti, naročito u području donošenja i iniciranja zakona, te nadgledanja institucionalnih mehanizama u provođenju *mainstreaminga* rodne ravnopravnosti i nacionalnih politika za žene.

**Percepcija djelotvornosti Odbora u ženskim aktivističkim krugovima** nije jednoznačna. Unatoč velikim mogućnostima i širokom djelokrugu rada, prevladava mišljenje da Odbor funkcionira kao “mini forum”, ali ne i mjesto koje utječe na legislativu i javne politike. Odbor nema proaktivnu ulogu pri donošenju i iniciranju zakona i drugih akata koji se tiču rodne ravnopravnosti u obrazovanju, zdravstvu, javnom informiranju, socijalnoj politici, zapošljavanju i procesima odlučivanja. Predstavnice civilnog društva, naročito grupe izvan Zagreba, kažu da nemaju kontinuirani uvid u rad Odbora, iako se Sobol redovito odaziva na njihove tribine i prihvaća prijedloge iz NVO-a. Većina se slaže da je rad Odbora vidljiv isključivo kroz djelatnost i javne istupe njegove predsjednice, dok ostali članovi i članice Odbora uopće ne djeluju u smjeru ostvarivanja rodne ravnopravnosti.

Zaključna procjena glasi da se ciljane i otvorene sjednice Odbora održavaju, ali nisu dostatne i nemaju utjecaja ni na Sabor, ni na Vladu, niti na javnost. Odbor nije percipiran kao tijelo kojem bi se građani, građanke i udruge mogli obratiti radi utjecaja na saborske odluke. Odbor nije uspio intervenirati u raspodjelu proračunskih sredstava i stvaranje uvjeta za jednake mogućnosti građana i građanki RH. U njemu se prvenstveno lome stranačke politike, a predsjednica je usamljena u nastojanju da Odbor preuzme veću ulogu u provedbi politike ravnopravnosti spolova.

Udruge, odnosno njihove članice napominju da bi i same trebale više lobirati, glasnije zagovarati i nametati Odboru svoje teme i rješenja i intenzivnije s njime surađivati, ali ne postoje dogovorene strategije za takvo djelovanje.

### 3.3. ZAKON O RAVNOPRAVNOSTI SPOLOVA – ZORS (NN 116/03)

Zakon je u Saboru usvojen u srpnju 2003. godine. U svrhu pojašnjavanja značaja Zakona o ravnopravnosti spolova koristimo dva okvira interpretacije unutar kojih je moguće definirati koje probleme treba riješiti ZORS-om, odnosno koji se ciljevi žele ostvariti. Prvi je ostvarenje ženskih ljudskih prava i ukidanje diskriminacije po spolu. Drugi se odnosi na segmente ZORS-a koji predstavljaju zakonski okvir za osnivanje i rad institucionalnih mehanizama rodne ravnopravnosti, odnosno uspostavljanje ženske *policy* mašinerije za provođenje *mainstreaminga* rodne ravnopravnosti.

Pravnu i političku osnovu Zakona čine međunarodni i nacionalni dokumenti: Pekinška deklaracija i Platforma za djelovanje, 1995., Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW, 1966.) i Milenijska deklaracija UN-a. Na razini Vijeća Evrope to su: Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda s nizom preporuka, protokola i rezolucija (napose Protokol 12 o zabrani diskriminacije temeljem spola), Preporuka (2003)3 o uravnoteženom sudjelovanju žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju i Rezolucija 176(2004) o uvođenju načela ravnopravnosti spolova na lokalnoj i regionalnoj razini. Također, Ugovorom EZ-a, članak 2., propisuje se promicanje ravnopravnosti spolova kao trajna zadaća Evropske zajednice; u članku 3. (2) Ugovora navodi se da je jedan od ciljeva Zajednice uklanjanje neravnopravnosti i promicanje ravnopravnosti spolova u svim aktivnostima Zajednice (*gender mainstreaming*). Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju RH i EZ, poglavlje 19. o socijalnoj politici i zapošljavanju, kao jednu od mjera navodi područje jednakih mogućnosti za žene i muškarce.

Nacionalne temelje Zakona čini članak 3. Ustava kojim se definiraju ustavne vrednote RH: sloboda, jednakost, nacionalna ravnopravnost i *ravnopravnost spolova* (*kurziv* naš), mirotvorstvo, socijalna pravda, poštivanje prava čovjeka, nepovredivost vlasništva, očuvanje prirode i čovjekova okoliša, vladavina prava i demokratski višestranački sustav najviše su vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelj za tumačenje Ustava.

Člankom 14. Ustava definira se i osigurava zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda: Svatko u Republici Hrvatskoj ima prava i slobode, neovisno o rasi, boji



kože, *spolu* (*kurziv* naš), jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili *drugim osobinama* (*kurziv* naš). Svi su pred zakonom jednaki. Povrede prava, sloboda i ravnopravnosti građana iz čl. 14. Ustava sankcionira Kazneni zakon (NN 101/97), čl. 106.

ZORS propisuje ravnopravnost spolova kroz sljedeća područja: utvrđuje opće osnove za **zaštitu od diskriminacije na osnovi spola**; uvodi **posebne mjere** (pozitivnu diskriminaciju) usmjerene ka ostvarivanju ravnopravnosti spolova; uspostavlja zakonski okvir za **institucionalne mehanizme** za provedbu zakona i politike ravnopravnosti spolova. Kao antidiskriminacijski zakon, ZORS definira ravnopravnost spolova<sup>42</sup>, izravnu i neizravnu diskriminaciju, uznemiravanje kao oblik diskriminacije, te uređuje način individualne zaštite od diskriminacije temeljem spola, napose u području rada i zapošljavanja. ZORS-om se propisuju posebne mjere (planovi djelovanja) za stvaranje jednakih mogućnosti za žene i muškarce radi ostvarivanja stvarne ravnopravnosti, ali samo u javnom sektoru<sup>43</sup>, te se naglašavaju posebna područja u kojima treba promicati osviještenost i načelo ravnopravnosti spolova – obrazovanje, mediji, političke stranke i razvrstavanje statističkih podataka po spolu.

Kao zakonski okvir za uspostavljanje institucionalnih mehanizama, ZORS je i instrument *mainstreaminga* i njime su uspostavljeni sljedeći mehanizmi: Vladin ured za ravnopravnost spolova, koordinatori/ice za ravnopravnost spolova u tijelima državne uprave i Pravobranitelj/ica za ravnopravnost spolova. Time je, uz županijska povjerenstva za ravnopravnost spolova, koja se osnivaju temeljem Nacionalnih politika, u RH uspostavljena cjelovita mašinerija rodne ravnopravnosti.

**Historijat nastanka Zakona o ravnopravnosti spolova.** Konkretna inicijativa za donošenje ZORS-a prvi se puta službeno pojavljuje u Nacionalnoj politici

---

<sup>42</sup> Čl. 5.: Ravnopravnost spolova znači da su žene i muškarci jednako prisutni u svim područjima javnog i privatnog života, da imaju jednak status, jednake mogućnosti za ostvarivanje svih prava, kao i jednaku korist od ostvarenih rezultata.

<sup>43</sup> Čl. 11.: Državna tijela, pravne osobe s javnim ovlastima, te pravne osobe u pretežitom vlasništvu države ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, obvezna su primjenjivati posebne mjere i donijeti planove djelovanja za promicanje i uspostavljanje ravnopravnosti spolova.

za promicanje ravnopravnosti spolova s Programom provedbe 2001.-2005<sup>44</sup>, koju Sabor donosi u prosincu 2001. Radna skupina za ljudska prava žena<sup>45</sup>, u kojoj su bile i aktivistice iz ženskih grupa, slijedeći preporuke Pekinške platforme i skupa "Peking+5", unijela je u Nacionalnu politiku i mjeru donošenja Zakona o ravnopravnosti spolova. Iako međunarodne preporuke nisu izriječno zahtijevale specifičan zakon, u trenutku kooperativnog okružja države, radna je skupina preporuke primijenila maksimalistički. Službeni pokretač inicijative za izradu zakona 2002. bio je Vladin ured za ljudska prava<sup>46</sup> na čijem je čelu bila potpredsjednica Vlade Željka Antunović. ZORS je, prema riječima Željke Antunović, koncipiran tako da osigura zakonski okvir za *mainstreaming* rodne ravnopravnosti na način na koji to preporučaju institucije Evrope, konkretno Vijeće Evrope.

Za razdoblje o kojem je riječ, ZORS je vjerojatno jedinstven primjer zakonske inicijative koja je rezultat dugotrajnog lobiranja ženskih udruga, akumulirane političke volje i zajedničkog rada predstavnica civilnog društva, političarki i birokratkinja na prijedlogu zakona. Nažalost, on je i primjer *policy* inicijative koja je provedena bez prethodne analize stanja i potreba, bez jasne vizije i strategije, nedovoljno sustavno i, na kraju, uz brojne kompromise.

Donošenje Zakona ušlo je u plan rada Vlade za 2002. godinu kao jedan od prioriteta, između ostalog, pod težinom zahtjeva Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Nositelj izrade Zakona bilo je Ministarstvo rada i socijalne skrbi na čelu s ministrom Davorkom Vidovićem. Unutar Ministarstva formirana je radna skupina za izradu prijedloga Zakona. Kao predlošci za Zakon uzeti su slovenski, bosanskohercegovački i norveški zakon, te Direktiva EU-a o jednakim mogućnostima za žene i muškarce. Do studenog 2002. međutim, ništa nije bilo

<sup>44</sup> <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2001/1853.htm> (20.10.2007.)

<sup>45</sup> U Nacionalnoj politici za promicanje ravnopravnosti spolova s programom provedbe 2001.-2005., navedena su imena svih aktivistica i predstavnica državnih tijela koje su sudjelovale u radu radnih skupina prilikom izrade Nacionalne politike. U radnoj skupini za ljudska prava žena bile su Katarina Vidović, Marijana Crnjak Habek, Đurđica Dulić-Matešić, a koordinatrica od strane Povjerenstva, Katarina Ivanković Knežević.

<sup>46</sup> Godine 2000. dolazi do stapanja Povjerenstva za ravnopravnost spolova i Vladinog ureda za ljudska prava. Time rodna ravnopravnost ulazi u mandat tijela s većim upravnim ovlastima, ali se gube neke prednosti koje je imalo Povjerenstvo.



urađeno pa je imenovana nova radna skupina<sup>47</sup> koja je radila do travnja 2003. kad je prijedlog Zakona prvi puta predložen Vladi. Na prijedlogu Zakona zajedno su radili dužnosnici i savjetnici iz državnih tijela, stručnjaci s Pravnog fakulteta (prof. dr. Siniša Rodin, Snježana Vasiljević i Goran Selanec), te predstavnica nevladinog sektora, pravnica iz udruge B.a.B.e., Radmila Sučević. Tim prof. Rodina razradio je antidiskriminacijsku dimenziju Zakona koja je obuhvaćala spol i spolnu orijentaciju, jasno definirala izravnu i neizravnu diskriminaciju, pozitivnu diskriminaciju i spolno uznemiravanje. Prijedlog je sadržavao i kriterij prenošenja tereta dokaza u slučajevima diskriminacije i spolnog uznemiravanja na osumnjičenu osobu, u skladu s Uputom Vijeća EU-a br. 97/80/EEC, a bile su predviđene i prekršajne i kaznene mjere za diskriminaciju po spolu. Udruga B.a.B.e., u suradnji s drugim ženskim grupama, razvijala je mehanizme, odnosno sustav tijela za provedbu i nadziranje provedbe Zakona. Na tragu višegodišnjih zahtjeva ženskih grupa, njihov je prijedlog predviđao osnivanje ministarstva za žene, što radna skupina nije prihvatila, jer je prevladao koncept *mainstreaminga*. Kao zamjenu za ministarstvo, udruga B.a.B.e. predložila je pravobraniteljstvo za ravnopravnost spolova. Prema podacima iz arhive udruge B.a.B.e., Radmila Sučević je ovako objašnjavala koncept pravobraniteljstva i izostanak kaznenih sankcija za institucije koje ne provode odredbe Zakona<sup>48</sup>:

Smatrale smo da bi se time trebao baviti pučki pravobranitelj ili pravobraniteljica za ravnopravnost spolova. Svjesne smo da to nije jako djelotvoran mehanizam... Imajući u vidu situaciju u našem pravosuđu, više smo se fokusirale na to da propišemo prekršajnu odgovornost za kršenje ljudskih prava, odnosno za nepostupanje po normama na koje Zakon obvezuje. Smatrale smo da su prekršajni sudovi djelotvorniji, da se pred njima vodi kraći postupak, da je jednostavniji i dokazni postupak, te da bi zaštita, ako je brza i efikasna, imala smisla.” (B.a.B.e., 2003.)

Nakon usuglašavanja u radnoj skupini i nakon što je nekoliko elemenata Zakona izmijenjeno na relaciji između radne skupine i Vladine koordinacije, Prijedlog nacrtu ZORS-a uvršten je na dnevni red Sabora po hitnom postupku. Vlada nije prihvatila institut pravobraniteljice kojeg je, po uzoru na norveški zakon, predložila radna skupina, što je pokrenulo novi val lobiranja OCD-a usmjeren prema

<sup>47</sup> Koordinatorica radne skupina bila je gđa Milena Horvat, u to vrijeme tajnica Ministarstva.

<sup>48</sup> Na ovom podatku zahvaljujem Suzani Kunac iz B.a.B.a.

Saboru, pa je Pravobranitelj/ica “vraćena” u Zakon tokom saborske procedure<sup>49</sup>. No, tijekom te procedure, prijedlog Zakona doživio je daljnje promjene. Između ostaloga, izbačena je obveza političkih stranaka da kandidacijske liste sadrže “ženske kvote”, izostale su kaznene odredbe za diskriminaciju koje je predlagao tim prof. Rodina, neki su pojmovi krivo ili nedostavno definirani.

Neusklađenošću ZORS-a sa standardima EU-a, u ovom su se istraživanju detaljno bavili pravници<sup>50</sup>, a ovdje analiziramo proceduru njegovog nastanka i aktere koji su bili uključeni u *policy* proces.

**O nacrtu Zakona što ga je uradila radna skupina, zatražena je i ekspertiza Vijeća Evrope.** Dvije evropske stručnjakinje izradile su opsežnu analizu i dale primjedbe na prijedlog Zakona radne skupine<sup>51</sup>. Jedan od njihovih glavnih pri-

<sup>49</sup> B.a.B.e. i ŽMH, u srpnju 2003. uputile su Vladi i saborskim zastupnicima sljedeće Primjedbe na Konačni prijedlog Zakona o ravnopravnosti spolova: Iako donošenje Zakona o ravnopravnosti spolova kasni 2 godine prema planu aktivnosti iz Nacionalne politike za promicanje ravnopravnosti spolova, zadovoljne smo što je uopće u saborskoj proceduri. Međutim, s obzirom na dužinu priprema i stalna odlaganja, kašnjenje nipošto ne opravdava hitnu proceduru donošenja Zakona. Očekivale smo da će se o ovom Zakonu, koji bi po logici stvari trebao biti ustavni zakon, provesti iscrpna javna rasprava i barem dva čitanja u Saboru. Ovako izgleda da se donosi još jedan deklarativni Zakon koji će teško zaživjeti i dati stvarne rezultate u dužem periodu. Zakon bi trebao izražavati namjeru provođenja rodno osviještene politike (gender mainstreaming) u svim segmentima društvenog života. Odredbama o posebnim mjerama (članci 10., 11., 12.) ta se namjera kroz zakonski tekst izražava, ali na žalost, nedostaje kvalitetan mehanizam nadzora provedbe mjera. Primjerice, u paralelnoj saborskoj proceduri nalazi se Zakon o radu iz kojeg se izbacuje posebna mjera kojom je određeno da se pri zapošljavanju u slučaju ispunjavanja jednakih općih i posebnih uvjeta prednost daje podzastupljenom spolu. Stoga nas zanima kako će se odredbe iz Zakona o ravnopravnosti spolova provoditi kada već sada svjedočimo izbacivanju mjere koju će ovaj Zakon propisivati. Čini nam se da će provedba rodno osviještene politike ovim Zakonom dobiti samo formalnu potvrdu koja će malo utjecati na naše svakodnevne živote. Iščitavamo i nedostatak stvarne volje da se u području ravnopravnosti spolova unesu izmjene koje će težiti smanjenju neravnopravnosti između muškaraca i žena. Tu činjenicu potvrđuje nestanak pravobranitelja/ice za ravnopravnost spolova iz Konačnog prijedloga Zakona, iako je radna skupina predložila uvođenje ove institucije.

<sup>50</sup> Drugi dio projekta Pravnog okvira na kojem su radili stručnjaci s Pravnog fakulteta Siniša Rodin, Snježana Vasiljević i Goran Selanec.

<sup>51</sup> Expert Appraisal of the Draft Gender Equality Act of Croatia by Maria Reegina Tavares Da Silva and Elsa Thorkelsdottir, EG/CROAT (2003) Restricted, Strasbourg, July 3th, 2003. Neke od njihovih primjedbi odnosile su se na terminologiju i nedovoljno objašnjene pojmove, kao i nedosljednu upo-



govora bio je da *gender mainstreaming* nije definiran kao cjelovita strategija koja rodnu dimenziju integrira u sve aspekte planiranja, implementacije i evaluacije državnih mjera, programa i javnih politika, unatoč tome što se niz mjera u Zakonu odnosi na njega.<sup>52</sup> Uočile su da Zakonom nije predviđeno razmatranje učinka navedenih mjera na žene i na muškarce (GIA), kao ni procjena i vrednovanje provedenih mjera.

Stručnjakinje su iskazale i zabrinutost zbog nepostojanja sankcija u slučaju nepoštovanja zakonskih odredbi o diskriminaciji u privatnom sektoru (u proizvodnoj, obrazovnoj i drugim djelatnostima). U odnosu na političke stranke (čl. 15.) postavile su pitanje kvantifikacije (kvota) i sankcija za stranke koje ne postignu zacrtane rezultate. Predlagale su jasno definiranje uloge parlamenta, vlade, nadležnih ministara/ministrica zaduženih za *mainstreaming*, kao i jasno definiranje ovlasti ureda i/ili pravobraniteljstva koji nadgledaju provođenje zakona.

Neke od primjedbi odnosile su se na praktičnu razinu provedbe Zakona. Stručnjakinje su uočile da je obvezivanje svakog pojedinačnog vladinog tijela i drugih tijela državne vlasti na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini na donošenje plana djelovanja, teško ostvarivo bez većeg angažmana ministarstava.<sup>53</sup>

---

trebu pojmova rod i spol; uz termin *neutralna pravna norma* potrebno je dodati “prividno” neutralna; izostanak termina *jednakost de facto* kao suprotnost formalnoj ili jednakosti *de jure*, itd.).

<sup>52</sup> Tavares De Silva ukazuje na funkcionalnu definiciju GM-a Vijeća Evrope: “Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy making.”

<sup>53</sup> U skladu s dosljednim provođenjem koncepta *mainstreaminga* i praksama koje su se pokazale uspješnima u svijetu ministarstava, odnosno pojedini ministar/ministrica obvezni su propisati mjere za svoju oblast. Tako se iskazuje politička odluka na najvišoj razini, a implementaciju provode upravna tijela na nižoj razini. Mjere koje ministarstva donose trebaju se zasnivati na analizi položaja žena i muškaraca (GEA) koju svako ministarstvo izrađuje za svoje područje. Mjere trebaju biti obrazložene, a ciljevi i smjernice za implementaciju definirani. Ministarstva donose procjenu potrebnih sredstava za provođenje mjera. Objedinjena nacionalna strategija svih ministarstava koja sadrži prijedloge i razradu mjera, afirmativnih akcija i implementacije rodnog *mainstreaminga*, predlaže se parlamentu. Ministri u određenom intervalu (dvije godine) podnose parlamentu izvješće o aktivnostima u provođenju mjera u svojoj oblasti, evaluaciju progressa, analizu kako su se poduzete mjere odrazile na žene i muškarce (GIA) i preporuke za daljnje provođenje mjera. Planovi moraju obvezivati i lokalnu i regionalnu razinu koje samostalno razrađuju pojedine mjere i izvještavaju ministarstva. Izvještavanje parlamentu može biti sinkrono izvješćima koja vlade moraju

Jedna njihova primjedba odnosila se na čl. 13. (2) koji propisuje da prilikom oglašavanja potrebe za zapošljavanjem u oglasu mora biti jasno istaknuto da se za radno mjesto mogu javiti osobe oba spola; smatrale su da je taj članak u neskladu s pozitivnom diskriminacijom predviđenom planovima djelovanja. Stoga su predložile iznimke ukoliko oglašivač-poslodavac ciljano provodi plan ravnomyernej spolne zastupljenosti, što bi također trebalo jasno naglasiti u oglasu. Kao što bi, uostalom, u Zakonu trebalo ostaviti mogućnost za opravdane iznimke i u samim planovima djelovanja.

Činjenica da je u Hrvatskoj donesen zakon po kojem se pozitivne mjere ujednačavanja broja i strukture zaposlenih ne odnose na privatni sektor donosi nove komplikacije. ‘Rodno obojeno’ oglašavanje radnih mjesta, u takvoj je situaciji jedino na što institucije sustava mogu reagirati – upozorenjem, prijedlogom ili preporukom. No, takvo se oglašavanje ne može automatski tumačiti kao diskriminacija po spolu pri zapošljavanju. U slučajevima stvarne diskriminacije, pravobraniteljica je ovlaštena reagirati i u privatnom sektoru, ali je ta diskriminacija, osim u slučajevima trudnoće, teško dokaziva, ako ne postoji obaveza strukturalnog ujednačavanja spolne zastupljenosti.

Jedna od stručnjakinja Vijeća Evrope predviđjela je i malu vjerojatnost da će se u početnoj fazi pojedinke i pojedinci obraćati pravobraniteljstvu zbog diskriminacije pri zapošljavanju<sup>54</sup>.

Stručnjakinje su predložile da se čl. 14., koji se odnosi na obrazovanje o rodnoj ravnopravnosti, primijeni i na privatni život: “Obrazovanje o rodnoj ravnopravnosti... za aktivno i ravnopravno sudjelovanje u svim područjima javnog i *privatnog* života”, jer se u čl. 5. Zakona govori o ravnopravnosti u svim područjima javnog i privatnog života. Glavna sugestija dviju evropskih stručnjakinja na prijedlog nacrt hrvatskog Zakona o ravnopravnosti spolova bila je da bi se njime

---

podnositi CEDAW-u i Vijeću Evrope u skladu s Evropskom socijalnom poveljom pa se tako štede sredstva i energija. Parlamentarna i šira javna rasprava o tim izvješćima i njihovo rasprostranjeno distribuiranje medijima i svim zainteresiranim instancama, pridonose porastu svijesti o važnosti rodne ravnopravnosti.

<sup>54</sup> Upravo je mali broj individualnih pritužbi zbog diskriminacije po spolu uočen i u izvještajima Pravobraniteljice, 2004., 2005. i 2006. godine. Više o ovome vidi u poglavlju o radu Pravobranitelja/ice.



prvenstveno trebao osigurati snažan i jasan mandat nacionalnoj mašineriji za uspostavljanje ravnopravnosti/jednakosti između žena i muškaraca.

**Prilikom procedure usvajanja Zakona u Saboru**, došlo je do daljnjih izmjena pojedinih elemenata Zakona<sup>55</sup>. Odbor za zakonodavstvo tražio je uklanjanje omjera 40:60 u planovima i strukturi zapošljavanja. Obrazloženje je glasilo da je riječ o “matematičkoj ravnopravnosti”, iako je to odnos koji se preporuča u evropskim dokumentima. Isti je Odbor tražio ukidanje klauzule o prebacivanju tereta dokazivanja na počinitelja u slučaju diskriminacije temeljem spola, što je rješenje u skladu s Direktivom EEZ-a 97/80<sup>56</sup>. Iz rasprave je jasno da tadašnji predsjednik Odbora za zakonodavstvo (Josip Leko, SDP) nije bio upućen u evropske smjernice, kao ni u kompleksnost koncepta posebnih mjera, odnosno pozitivne diskriminacije. Na njegovu inicijativu (amandman Odbora za zakonodavstvo) iz Zakona je izostala i odredba o obveznim kvotama za političke stranke. Zanimljivo je uočiti da su J. Leko i većina članova Odbora za zakonodavstvo bili članovi SDP-a, stranke koja je obnašala vlast i čija je Vlada podnijela Prijedlog Zakona što je, u najmanju ruku, neuobičajena praksa u Hrvatskom saboru, ali i zoran primjer onoga o čemu je govorila G. Sobol: žene SDP-a u to vrijeme nisu imale stvarnu podršku muških kolega za sustavno rješavanje pitanja ravnopravnosti spolova. Isti je Odbor, međutim, pravilno uočio da Vladin ured za ravnopravnost spolova, koji se konstituira kao stručna služba Vlade, ne može odobravati planove djelovanja (čl. 11.) državnim tijelima koja su hijerarhijski iznad njega (ministarstva, središnji državni uredi itd.), no taj amandman u Saboru nije prihvaćen. Saborski odbor za ljudska prava i opozicija u toj su raspravi iznosili prigovore na deklarativni karakter Zakona jer u njemu nisu sadržane sankcije zbog diskriminacije, a protivili su se i tome da se zakon koji se odnosi na ljudska prava, donosi po hitnom postupku, uz jedno čitanje.

---

<sup>55</sup> Izvor: RPT04, Hrvatski sabor, informacijsko-dokumentacijska služba, istraživanje i mrežne informacije RASPRAVE PO TOČKAMA DNEVNOG REDA. Saziv: IV. Sjednica: 33. Konačni prijedlog zakona o ravnopravnosti spolova, hitni postupak, prvo i drugo čitanje P.Z.E. br. 756, 8.07.2003. Sveukupna je rasprava inače najopsežnija rasprava o ravnopravnosti spolova u povijesti Hrvatskog sabora i kao takva vrlo živopisna i informativna, čak i ako zanemarimo uobičajeni saborski folklor, poput intervencije Lj. Č. Rojsa: “... ti znaš vrlo dobro, kolega Leko, da ti dolazi iz kraja u kojem je muško glava kuće pa taman da je pivac”, str. 33.

<sup>56</sup> Članak je prema toj preporuci trebao glasiti: Ako su iznesene činjenice na temelju kojih se može pretpostaviti da je došlo do izravne ili neizravne diskriminacije, odgovornost je na poslodavcu da dokaže da je razlikovanje utemeljeno na objektivnim razlozima i da nije povezano sa spolom.

**O manjkavosti ZORS-a koje su se pokazale u praksi** već je mnogo toga rečeno. Glavni je problem u tome što je radna skupina predložila Zakon koji je trebao biti usvojen kao ustavni (organski) zakon, čime bi bila zagarantirana njegova učinkovitost u sveukupnom pravnom poretku. Stjecajem nejasnih okolnosti, Zakon je usvojen tzv. običnom, a ne kvalificiranom većinom glasova (75 za, 14 suzdržanih, dok je za organski zakon bilo potrebno 76 glasova), zbog čega nije mogao funkcionirati kao ustavni/organski zakon.

U dijelu ZORS-a u kojem se uspostavljaju institucionalni mehanizmi za ravnopravnost/jednakost žena i muškaraca i *mainstreaming* rodne ravnopravnosti, nije jasno definiran i diferenciran mandat tih mehanizama, a nisu određeni niti financijski i ljudski resursi kojima oni raspolažu. S obzirom na ovo posljednje, zanimljivo je da je u jednoj fazi izrade Zakona predviđeno da u Vladinom tijelu (VURS-u), kao središnjem mehanizmu *mainstreaminga*, radi devet, a u pravobraniteljstvu pet osoba, dok danas imamo gotovo obrnutu situaciju koja je određena Vladinim uredbama o uspostavljanju tih tijela. Broj i struktura zaposlenih određuje se unutarnjim pravilnicima koji se ne objavljuju u Narodnim novinama, pa javnosti razlozi ove promjene ostaju nejasni<sup>57</sup>.

Zakon je u proceduri 'draftiranja' i usvajanja zacijelo izgubio i druge attribute dobrog zakona – konzistentnost, jasnoću, pa i stvarno transponiranje nasljeđa EU-a u području ravnopravnosti spolova: jednakog postupanja, jednakih plaća za isti rad i stvaranja jednakih mogućnosti za žene i muškarce. U tom kontekstu, nije pretjerano zaključiti da je ZORS izraziti primjer *policy* inicijative u kojoj su sudjelovale skupine s različitim interesima i vizijama, što je samo po sebi dobrodošlo i poželjno. No, iako je riječ o izrazito važnom segmentu državne politike s dalekosežnim posljedicama, zbog vremenskih ograničenja i pod pritiskom ubrzane harmonizacije i transpozicije *acquisa* (pravne stečevine), konačni je proizvod ostao nomotehnički i implementacijski nedorađen.

ZORS-om je bio zadan zakonski rok od godine dana za usklađivanje zakonodavstva u području ravnopravnosti spolova. Do kraja 2007. godine usklađeni su, potpuno ili donekle, Zakon o radu, Zakon o istospolnim zajednicama, Obiteljski zakon, Zakon o medijima, Zakon o HRT-u, Zakon o elektroničkim medijima i Zakon o kaznenom postupku. U skladu sa ZORS-om donesena je Nacionalna strategija zaštite od nasilja u obitelji od 2005. do 2007., te od 2008.-2010. Protokol

<sup>57</sup> Vidi, npr. <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2005/2416.htm>



o postupanju u slučaju nasilja u obitelji, 2005. s izmjenama iz 2006., Strategija razvitka službene statistike Republike Hrvatske 2004. - 2012. i Nacionalna populacijska politika. Vlada RH donijela je Nacionalni akcijski plan zapošljavanja 2005.-2008. koji je 2005. ukinut, a 2006. donesen je Godišnji plan za poticanje zapošljavanja kojim se potiču isti uvjeti pri zapošljavanju žena i muškaraca. Krajem 2007. donesen je Zakon o akademskim i stručnim nazivima i akademskom stupnju kojim se propisuje ravnopravna upotreba ženskih i muških inačica za akademsko obrazovanje. Podjednako važna, ako ne i važnija, promjena Nacionalne klasifikacije zanimanja iz 1998.<sup>58</sup>, koja patrijarhalnu raspodjelu moći na simboličkoj razini dovodi do apsurdna, ne čini se da je na vidiku<sup>59</sup>.

Feminističke aktivistice smatraju da je najveći nedostatak zakonodavstva to što je zlostavljanje u obitelji, prema važećem Obiteljskom zakonu i Zakonu protiv nasilja u obitelji, ostalo u prekršajnoj sferi. To izaziva veliku nesigurnost, tvrdi Katarina Vidović iz O-zone<sup>60</sup>: "... policija i dalje 'načelo' težine povrede procjenjuje arbitrarno s obzirom na prisutnost djece, učestalost, itd." Unatoč nekim inicijativama<sup>61</sup>, ravnopravnost žena i muškaraca nikada nije postala predmetom izbornog zakonodavstva pa time niti izbornih kriterija. Osim desetpostotnog proračunskog dodatka strankama čije kandidatkinje uđu u predstavnička tijela (prema Zakonu o političkim strankama i Zakonu o financiranju stranaka), hrvatsko izorno zakonodavstvo u velikom je neskladu s preporukama (Rec(2003)3) Odbora ministara država članica o uravnoteženoj participaciji žena i muškara-

---

<sup>58</sup> <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/1998/1506.htm>

<sup>59</sup> U Klasifikaciji, čije je usklađivanje sa ZORS-om u više navrata zahtijevala Ženska mreža Hrvatske, sva se zanimanja navode u muškom rodu, osim: primalja, tajnica, sekretarica, domaćica zrakoplova, sobarica, stjuardesa, paziteljica djece, dadilja, hostesa, gatar, seljakinja, domaćica seoskog turizma, vezilja, kućna pomoćnica, čistačica, spremačica, pralja i glačarica. [http://www.zenska-mreza.hr/Aktivnosti/klasifikacija\\_zanimanja.htm](http://www.zenska-mreza.hr/Aktivnosti/klasifikacija_zanimanja.htm) (19.07.2007.)

<sup>60</sup> O-Zona je još 2000. godine podnijela amandman na Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona, kao i kasnije na prijedlog Obiteljskog zakona.

<sup>61</sup> Povjerenstvo za ravnopravnost spolova Istarske županije i Povjerenstva gradova Buzet, Pula, Labin, Poreč i Pazin dostavila su u listopadu 2004. Odboru za ljudska prava i za ravnopravnost spolova Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru članova predstavničkih tijela jedinica lokalne i područne samouprave. Njime bi se osigurala veća prisutnost žena u tim tijelima, odnosno podjednaka zastupljenost oba spola, uz prijedlog da na kandidacijskim listama bude najmanje 40% osoba istog spola i da se ravnopravno izmjenjuju u redosljedu.

ca u političkom i javnom odlučivanju<sup>62</sup>. Tokom primjene Zakona uočeni su i neki nedostaci koje bi se moglo pripisati previđanju, da ne upotrijebimo i neki gori izraz. Tako se, na primjer, člankom 11. ZORS-a određuju *državna tijela, pravne osobe s javnim ovlastima, te pravne osobe u pretežitom vlasništvu države ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave* kao tijela koja su *obvezna... primjenjivati posebne mjere i donijeti planove djelovanja za promicanje i uspostavljanje ravnopravnosti spolova*. Predviđena kazna iznosi 3000 kuna, pa je, zbog beznačajnosti sume lako predvidjeti situaciju u kojoj poslodavci radije plaćaju kaznu nego da poštuju zakon<sup>63</sup>. No iz članka 29., kojim se određuje koja su tijela dužna platiti kaznu od 3000 kuna ako ne ispune zakonsku obvezu iz čl. 11., nestala su državna tijela.

Iz današnje je perspektive jasno da ZORS nije ostvario očekivanja, zbog niza razloga. Temeljem ove analize izdvajamo tri bitna:

3. Zakon nije donesen procedurom koju nalaže Ustav, pa nije imao dovoljnu snagu da, mimo “političke volje”, uskladi cjelokupno zakonodavstvo.
4. Zakon je nejasan, nedosljedan i manjkav u izričaju i strukturi,
5. Zakonom nije stvorena sveobuhvatna i djelotvorna institucionalna struktura koja bi osigurala *mainstreaming* rodne ravnopravnosti.

U sudskoj praksi RH, ZORS, koliko nam je poznato, nije primjenjivan niti u jednom slučaju, niti su temeljem njega pokretani postupci i podignute optužnice. Kuriozitet, i jedini pozitivan primjer sudske prakse, čini odluka Vrhovnog suda kojom se ukida presudu Općinskog suda u Zadru (slučaj Magaš), pri čemu se sudsko Vijeće pozvalo i na načelo ravnopravnosti spolova, ali u kontekstu ustavnih odredbi, a ne ZORS-a<sup>64</sup>.

<sup>62</sup> vidi [http://www.ured-ravnopravnost.hr/dokumenti/3\\_2003.pdf](http://www.ured-ravnopravnost.hr/dokumenti/3_2003.pdf)

<sup>63</sup> Usporedbe radi, Zakon o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore u slučaju ne prikupljanja spolno segregiranih podataka potrebnih za provođenje posebnih mjera predviđa, u privatnom i u javnom sektoru, novčanu kaznu u iznosu od pedeseterostrukog do stopedeseterostrukog iznosa najniže cijene rada u Crnoj Gori.

<sup>64</sup> <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=660>



Odbor Konvencije o uklaňanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW) u svojim Zaključnim komentarima, povodom Drugog i trećeg periodično izvješće Hrvatske (CEDAW/C/CRO/2-3), 2005. godine izrazio je, kao jedno od područja svoje zabrinutosti i činjenicu što, iako je RH donijela skup zakona protiv diskriminacije, nisu poduzete dostatne mjere kojima bi se osigurala njihova brza, dosljedna i učinkovita primjena. Odbor je izrazio i zabrinutost zbog pomanjkanja informacija o tome koliko žene koriste postojeće mehanizme tužbi, i o sudskim postupcima pokrenutim prema tim zakonima, što upućuje na nedostatnu upućenost žena u ove nove zakone. Odbor je nadalje zabrinut zbog toga što Republika Hrvatska nije poduzela dostatne konkretne mjere kojima bi osigurala primjereno upoznavanje sudaca, pravno obrazovanih djelatnika, osoblja odgovornog za provođenje zakona, poslodavaca i pravnika s reformom zakonodavstva.

### 3.4. PRAVOBRANITELJICA ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA

Prema Zakonu o ravnopravnosti spolova, Pravobranitelj/Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova (PRS), koju na prijedlog Vlade imenuje i razrješava Hrvatski sabor, ima sljedeće ovlasti:

- djeluje neovisno i samostalno, prati provođenje ZORS-a i drugih propisa koji se tiču ravnopravnosti spolova i najmanje jednom godišnje izvješćuje Hrvatski sabor,
- razmatra slućajeve kršenja načela ravnopravnosti spolova, slućajeve diskriminacije prema pojedincima ili grupama pojedinaca koje su poćinila tijela državne uprave, jedinice tijela lokalne i područne (regionalne) samouprave i druga tijela s javnim ovlastima, zaposleni u tim tijelima i *druge pravne i fizićke osobe* (kurziv naš),
- svatko se moće obratiti Pravobranitelju/ici zbog povreda odredbi Zakona bez obzira da li je neposredno oštećen, osim ako se oštećena strana tome izrijekom protivi,
- ako u obavljanju poslova sazna za povredu odredbi Zakona, s elementima kaznenog djela, PRS će podnijeti prijavu nadležnom državnom odvjetništvu (ćl. 22. st. 3.),

- ima pravo podnijeti prijedlog za pokretanje postupka ocjene ustavnosti zakona, odnosno ustavnosti i zakonitosti drugih propisa ako ocijeni da je povrijeđeno načelo ravnopravnosti spolova (čl. 23.),
- ako utvrdi da je povrijeđeno načelo ravnopravnosti spolova zbog neusklađenosti propisa s ovim Zakonom, predložiti će pokretanje postupka izmjene takvog propisa.

Za razliku od rješenja drugih zemalja, na koja se zakonodavac pozivao pri izradi i usvajanju ZORS-a (Slovenija i Norveška), gdje pravobraniteljstvo djeluje u sastavu vladinih tijela (u Sloveniji u Uredu za jednake mogućnosti, u Norveškoj u ministarstvu), hrvatski institut Pravobranitelj/ice za ravnopravnost spolova je autonomno tijelo *sui generis*, koje godišnje izvještaje podnosi Saboru. Takvo rješenje ima prednosti i mana. Intencija zakonodavca da tom tijelu državne vlasti dade veliki značaj i široke ovlasti vidljiva je i po tome što Pravobraniteljica, **u slučajevima kršenja načela ravnopravnosti spolova i diskriminacije**, ima veće nadležnosti od Pučkog pravobranitelja. Osim u državnim tijelima, tijelima regionalne i lokalne samouprave i drugim tijelima s javnim ovlastima, pravobraniteljica može razmatrati slučajeve diskriminacije počinjene od strane *drugih pravnih i fizičkih osoba*, dakle i u privatnom sektoru (čl. 21. st. 2). PRS također **nadgleda provedbu posebnih mjera** (donošenje i primjenu planova djelovanja) koje su u funkciji ostvarivanja jednakih mogućnosti za žene i muškarce. Nadgleda ustavnost i zakonitost zakona i drugih propisa iz aspekta ustavnog načela ravnopravnosti spolova i usklađenosti drugih zakona i propisa sa ZORS-om, te je ovlaštena podnijeti prijedloge za pokretanje postupka ocjene ustavnosti i zakonitosti. Drugim riječima, ovlaštena je predlagati mjere za promjenu sustava ako uoči nedostatnosti u zakonima i u procesu *mainstreaminga* rodne ravnopravnosti.

Prema izvještajima PRS, iako postoji trend porasta, uredu pravobraniteljice se zbog diskriminacije još uvijek obraća relativno mali broj osoba. U 2006. za primljene su sveukupno 193 individualne ili grupne pritužbe (11% više nego u 2005.) građana i građanki, od čega se njih 68 odnosilo na uznemiravanje i diskriminaciju na području rada i zapošljavanja, te još 10 slučajeva diskriminacije bilo je u kategoriji “ostalo”. Zbog roditeljske skrbi, nasilja u obitelji i drugih oblika nasilja, dakle slučajeva koji se ne mogu striktno svrstati pod diskriminaciju, bilo je 115 pritužbi<sup>65</sup>. Pritužbe koje se odnose na diskriminaciju kod zapošljavanja

<sup>65</sup> [http://www.prs.hr/docs/RH\\_PRS\\_izvjesce\\_o\\_radu\\_za\\_2006\\_godinu.pdf](http://www.prs.hr/docs/RH_PRS_izvjesce_o_radu_za_2006_godinu.pdf) (25.09. 2007.)



podnosili su žene i muškarci. U Izvješću se još primjećuje da potpuno izostaju pritužbe na nejednakost plaća na temelju spola, iako sindikati tvrde da su ti oblici diskriminacije učestali.

Pravobraniteljčine intervencije u sustav događaju se isključivo putem upozorenja, preporuka, prijedloga i eventualno zahtjeva za nadzor. Prema izvještajima PRS, uloženi su veliki napor u pomicanje s mrtve točke državnih, javnih i regionalnih tijela i tvrtki u njihovom vlasništvu u izradi planova djelovanja za uspostavljanje ravnopravnosti spolova, no nije poznato u kojoj mjeri se ti planovi i ostvaruju<sup>66</sup>. Iz razgovora s pravobraniteljicom Gordanom Lukač Koritnik, saznajemo<sup>67</sup>:

Zahvaljujući gotovo isključivo našem uredu, veliki broj pravnih osoba donio je navedene planove (preko tisuću), ali ih mnogi ne primjenjuju jer im nisu odobreni od strane Vladinog ureda za ravnopravnost spolova, čak i po dvije godine nakon što su ih dostavili na odobrenje.

Pravobraniteljica također ukazuje na velike napore i sustavno reagiranje — tisuće izdanih upozorenja — na suzbijanju diskriminirajućeg oglašavanja radnih mjesta. Činjenica je da većina oglasa danas, uz naziv radnog mjesta ima oznaku “m/ž”, ili je profesija pisana u oba roda (direktor/direktorica, npr.). No s obzirom na to da se rodno korektnim oglašavanjem ne jamči izostanak diskriminacije pri zapošljavanju, nastojanje na rodno osviještenom oglašavanju zacijelo djeluje osvještavajuće, što nije nevažno, ali nije ni dovoljno. Smatramo da bi bilo mnogo ekonomičnije i polučilo mnogo bolji učinak da je poveden postupak izmjene Nacionalne klasifikacije zanimanja.

---

<sup>66</sup> Prema istraživanju CESI u okviru projekta “Jednakost mogućnosti na tržištu rada” u tvrtkama javnog sektora, na području Grada Zagreba, 60,9% njih izjavilo je da provodi Plan djelovanja za promicanje i uspostavu ravnopravnosti spolova, 13,1 % nije uopće upoznat s tom obvezom, a 21,7% tvrtki u javnom vlasništvu nije odgovorilo na pitanje.

<sup>67</sup> Intervju s Gordanom Lukač Koritnik vodila je Anamarija Gospočić, uz pismenu nadopunu.

**Percepcija rada Pravobranitelj/ice za ravnopravnost spolova**<sup>68</sup>. Prema Izvješčaju Ženske mreže Hrvatske za 2006. godinu<sup>69</sup>, Mreža ostvaruje dobru suradnju s pravobraniteljicom. No, također se uočava da je njeno djelovanje pretežno ograničeno na slanje upozorenja, preporuka i prijedloga, te da se ovlasti institucije ne koriste u punom opsegu. Od početka rada institucije pravobraniteljstva nije poznat niti jedan slučaj podnošenja prijave Državnom odvjetništvu zbog diskriminacije po spolu, kao ni prijedlog pokretanja postupka za usklađivanje zakona i drugih propisa sa ZORS-om, i nije pokrenut niti jedan zahtjev za ocjenu ustavnosti nekog zakona.

Na području zakonodavnih inicijativa u 2006., Pravobraniteljica je upozorila da su u Konačnom prijedlogu Zakona o udžbenicima za osnovnu i srednju školu ispuštene antidiskriminacijske odredbe koje se odnose na manjinska prava, temeljne slobode i odnose među spolovima, te na odgoj za demokratsko društvo. Njezino je upozorenje prihvaćeno i odredbe su vraćene u Zakon. Pravobraniteljica je također podržala inicijative nevladinih udruga u području uvođenja nediskriminirajućeg spolnog odgoja u školske programe zdravstvenog odgoja i u području izjednačavanja prava osoba LGBTQ seksualne orijentacije.

Dio grupa i pojedinki iz civilnog društva naglašava vrlo dobru suradnju s Pravobraniteljicom koja podržava njihove zakonske inicijative i druge aktivnosti, poput rodne analize predloženih programa zdravstvenog odgoja za osnovne škole. Naglašavaju uspješnost njenih istupa u medijima u vezi s tim i drugim konkretnim slučajevima<sup>70</sup>. Grupe s terena, međutim, nemaju dojam dovoljno dobre suradnje, komunikacije i podrške u radu na pojedinačnim slučajevima

<sup>68</sup> Tokom 2005./2006. godine u uredu Pravobraniteljice za ravnopravnost spolova došlo je do sukoba između čelnice i gotovo polovice zaposlenih. O toj situaciji raspravljali su Saborski odbori za ljudska prava i Odbor za ravnopravnost spolova, pri čemu je onaj prvi ocijenio da je pravobraniteljica prekršila profesionalna načela i zahtijevao intervenciju državne inspekcije. Četvero zaposlenih podnijelo je tužbu protiv države i pravobraniteljice zbog zlostavljanja na radu i diskriminacije (mobbing). Kako je autorica ovog istraživanja i sama sudionica tih događaja te je dala otkaz u uredu (nije podnijela sudsku tužbu), a postupak pred sudom još traje, u istraživanju se suzdržavamo od ulazanja u detalje oko nastale situacije.

<sup>69</sup> [http://www.zenska-mreza.hr/x/izvj\\_06.pdf](http://www.zenska-mreza.hr/x/izvj_06.pdf)

<sup>70</sup> Prvenstveno je riječ o Prijedlogu zakona o registriranom partnerstvu, pravnog tima Kontre i Iskoraka. Taj Prijedlog podupro je i Vladin ured i Saborski odbor za ravnopravnost spolova, ali ga Sabor nije prihvatio.





diskriminacije ili kršenja prava žena (Korak, Karlovac, Ženska grupa Donji Lapac). Posebno se uočava izostanak prijedloga zakonskih izmjena, otvaranja rasprava u sferi ustavnosti i zakonitosti i rješavanja slučajeva na način kojim bi se postavljali standardi i informirala javnost (B.a.B.e.). “Pozicija je Pravobraniteljice u sustavu državnih tijela dosta jaka, no G. Lukač Koritnik nedovoljno utječe autoritetom funkcije na status ženskih ljudskih prava i promicanje ustavnog načela ravnopravnosti”, primjećuju u udruzi CESI. Da bi intervencija bila djelotvorna u konkretnim slučajevima diskriminacije u tijelima državne uprave i drugim subjektima, potrebno je mnogo više javno govoriti o primjerima diskriminacije i načinu rješavanja slučajeva; potrebni su primjeri dobre prakse što bi povećalo svijest populacije o postojanju i efikasnosti institucije (CGI).

Pravobraniteljica Gordana Lukač Koritnik, međutim, kaže da su zamjerke ženskih organizacija zbog nedovoljnog korištenja ovlasti (slični prigovori pravobraniteljici su upućeni i na saborskoj raspravi, povodom Izvješća za 2006.), paušalne i neozbiljne: “Samo oni koji imaju uvida u pojedini spis mogu znati da li je npr. policija radila svoj posao pa nije trebalo izdati upozorenje, ili ga nije radila pa je dobila upozorenje Pravobraniteljice.” Povodom prigovora da ne koristi mogućnost obraćanja Ustavnom sudu, Lukač Koritnik daje slijedeće objašnjenje:

Mogli smo poći od toga da samo muškarci služe vojni rok, a i takvu pritužbu imamo, ili da su žene privilegirane kod odlaska u mirovinu, pa pokrenuti postupak preispitivanja takvih zakona. Ali to Pravobraniteljica nije htjela učiniti... svakodnevno se srećem s nerazumijevanjem uloge Pravobraniteljice i njezinih ovlasti i to smatram normalnim dijelom ovog posla.

Kad je riječ o broju osoba koje se pritužbama obraćaju uredu zbog diskriminacije i kršenja radnih prava, pravobraniteljica ukazuje na strah kao jednu od glavnih zapreka za pokretanja postupka:

Što se tiče straha kod zaposlenih, samo proteklog mjeseca imali smo pet-šest upita e-mailom, nakon čega smo zatražili potpisanu pritužbu da bismo dalje djelovali, a da ne nanesimo štetu ženama kod poslodavaca, ali nam je nitko nije dostavio. Zato i ima malo pritužbi. Mnogi odustaju i nakon razgovora u našem uredu kada im se objasni procedura i mogućnosti Pravobraniteljice. Trenutno imamo nekoliko predmeta na „čekanju“ jer smo zamoljeni da pričekamo prije negoli se obratimo poslodavcu.

Ovaj iskaz postaje zanimljiv u svjetlu primjedbe jedne od stručnjakinja Vijeća Evrope još iz vremena izrade prijedloga Zakona. Thorkelsdottir je upozorila da kod ovakvih zakona nikada nema mnogo pritužbi, pogotovo u početnom razdoblju. Broj pritužbi počinje rasti tek kad se postigne općeniti napredak u području rodne ravnopravnosti. S obzirom na ograničene resurse koji obično prate rodne politike, Thorkelsdottir je izrazila sumnju u opravdanost i racionalnost institucije pravobraniteljstva za rodnu ravnopravnost<sup>71</sup>:

Moglo bi biti katastrofalno ako bi se stvorila pozicija “ombuds-a”, a kasnije se uspostavi da to nije bilo potrebno. U Sloveniji, Ured za ravnopravnost na poslovima pravobranitelja zapošljava odvjetnika/zagovarača za jednake mogućnosti koji razmatra slučajeve kršenja zakona i te se dvije funkcije nadopunjavaju i podržavaju. Pravni stručnjak u tom slučaju također može pratiti svjetsko zakonodavstvo i odluke nacionalnih i međunarodnih sudova, pisati izvješća, itd.

Sve ostale djelatnosti predviđene za pravobraniteljstvo, Thorkelsdottir je smatrala relevantnima, neovisno o statusu i pozicioniranju unutar sustava.

### 3.5. VLADIN URED ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA (VURS)

Prema ZORS-u, VURS je stručna služba Vlade za obavljanje poslova u vezi s ostvarivanjem ravnopravnosti spolova. Služba je ustanovljena temeljem Uredbe Vlade RH o Uredu za ravnopravnost spolova<sup>72</sup>. U ZORS-u i Uredbi navode se sljedeće ovlasti i aktivnosti Ureda:

- izrađuje cjeloviti sustav zaštite i promicanja ravnopravnosti spolova u Republici Hrvatskoj i prati njegovu učinkovitost,
- izrađuje nacionalnu politiku za promicanje ravnopravnosti spolova i nadzire njezinu provedbu,
- razmatra stanje pojedinih aspekata ravnopravnosti spolova u Republici Hrvatskoj i sukladnost domaćeg zakonodavstva s odredbama Ustava

<sup>71</sup> Ibid. refer. br 55 str. 47.

<sup>72</sup> <http://www.nn.hr/clanci/sluzbeno/2004/0492.htm>



- Republike Hrvatske, Zakona o ravnopravnosti spolova i međunarodnih instrumenata iz područja ravnopravnosti spolova,
- koordinira sve aktivnosti kojima je cilj uspostavljanje ravnopravnosti spolova,
  - predlaže Vladi Republike Hrvatske i državnim tijelima donošenje ili izmjene zakona i drugih propisa kao i usvajanje drugih mjera,
  - provodi istraživanja, izrađuje analize i svake dvije godine izvještava Vladu Republike Hrvatske o provedbi nacionalne politike,
  - prati usklađenost i primjenu zakona i drugih propisa koji se odnose na ravnopravnost spolova u odnosu na međunarodne dokumente,
  - priprema nacionalna izvješća o ispunjavanju međunarodnih obveza u području ravnopravnosti spolova,
  - surađuje s nevladinim udrugama koje su aktivne u području ravnopravnosti spolova i osigurava djelomično financiranje njihovih projekata ili aktivnosti,
  - promiče znanje i svijest o ravnopravnosti spolova,
  - u cilju poboljšanja nacionalnih standarda zaštite i promicanja ravnopravnosti spolova, surađuje s međunarodnom zajednicom i međunarodnim regionalnim organizacijama,
  - vodi evidenciju o međunarodnim instrumentima i pokreće inicijativu za ratificiranje određenih instrumenata; prati provedbu međunarodnih obveza Republike Hrvatske u području ravnopravnosti spolova,
  - prati izvješća međunarodnih organizacija o stanju ravnopravnosti spolova u Republici Hrvatskoj,
  - obavlja druge poslove iz područja ravnopravnosti spolova koje mu povjeri Vlada Republike Hrvatske.

Na prvi je pogled vidljivo da su mandat i obaveze Ureda kao središnjeg državnog tijela za provedbu *mainstreaminga* u potpunom neskladu s kapacitetima koji su mu dodijeljeni<sup>73</sup>. Predstojnica Vladinog ureda za ravnopravnost spolova Helena Štimac Radin, kad je riječ o mogućnosti političkog utjecaja Ureda na tijela državne uprave, procjenjuje da taj utjecaj raste, te ukazuje da je Ured intervenirao u niz dokumenata proizašlih iz ministarstava, odnosno Vlade. Na

---

<sup>73</sup> Prema podacima s internetske stranice, VURS je u studenome 2007. imao uz predstojnicu još pet zaposlenih, od toga jednu vježbenicu. Iako je Uredbom o Uredu određeno da Ured ima zamjenika/cu predstojnice koju imenuje Vlada na prijedlog predstojnice, to radno mjesto u Uredu nije popunjeno.

naš upit zašto i četiri godine nakon donošenja Zakona o ravnopravnosti spolova hrvatsko zakonodavstvo nije s njime u cijelosti usklađeno, kao ni s odredbama Ustava RH, iz Ureda smo dobile pismeni odgovor<sup>74</sup> prema kojem je VURS u ožujku 2005. svim ministarstvima, središnjim državnim uredima i državnim upravnim organizacijama uputio dopis u kojemu se tražila provedba zaključka Koordinacije za društvene djelatnosti i ljudska prava od 1. rujna 2004. a kojima se dotična tijela obvezuju da informacije o postupku pripreme i predlaganja zakona, propisa i drugih akata, koji se neposredno ili posredno odnose na ravnopravnost spolova, dostavljaju Uredu za ravnopravnost spolova. Najvećim dijelom tijela državne uprave ni danas ne izvršavaju tu obvezu, što onemogućava značajniji utjecaj Ureda na usklađivanje zakonodavstva. Redovito se dostavljaju tek oni zakoni i programi koji se tradicionalno vežu uz žensku problematiku. Od svih koordinatora/ica u ministarstvima i drugim tijelima, izvješća o provedbi Zakona o ravnopravnosti spolova i Nacionalne politike za promicanje ravnopravnosti spolova 2001.–2005. dostavili/e su koordinatori/ce iz osam ministarstava. Iz tih se izvješća – stoji u dopisu iz VURS-a – može zaključiti da pojedina ministarstva provode odredbe Zakona o ravnopravnosti spolova i načela Nacionalne politike za promicanje ravnopravnosti spolova u okviru redovitih djelatnosti, da većina vodi rodno osjetljivu statistiku zaposlenih, da postoji ustanovljen mehanizam zaštite dostojanstva radnika pa i zaštite od spolne diskriminacije, da se povremeno provodi obuka djelatnika/ca o pitanjima ravnopravnosti spolova, da se u okviru suradnje s udrugama pruža financijska pomoć udrugama aktivnim u području ravnopravnosti spolova, te da se pri sudjelovanju u programima stručnog usavršavanja zaposlenih i pri otvaranju novih radnih mjesta vodi računa o pravu na jednake mogućnosti. Za 2005. godinu Ured daje sljedeću ocjenu provedbe *mainstreaminga*: “Iz navedenog je razvidno da postoji namjera i relativna osviještenost o potrebi uvođenja politike jednakih mogućnosti unutar ministarstava; međutim, također je razvidno da nije u potpunosti usvojen integrativni pristup u primjeni načela ravnopravnosti spolova koji bi osigurao provedbu postojećih zakonskih i drugih propisa”. Takva praksa nastavila se u 2006. godini, kaže se u pisanoj informaciji dobivenoj iz VURS-a.

---

<sup>74</sup> Na internetskoj stranici Ureda [www.ured-ravnopravnost.hr](http://www.ured-ravnopravnost.hr) dostupno je jedino Izvješće o radu Ureda za 2004. godinu. Podatke o radu Ureda dobile smo putem intervjua s predstojnicom Štimac Radin i putem dodatnih pitanja i odgovora dostavljenih elektronskom poštom.



Najvažnijim ostvarenjem Ureda H. Štimac Radin smatra izradu Nacionalne politike za promicanje ravnopravnosti spolova 2006.-2010.<sup>75</sup> koju je izradila radna skupina pod njenim vodstvom, a u kojoj su, uz članice koje je imenovala Vlada, bile i predstavnice nevladinog sektora:

Usporedbom ove i prethodnih nacionalnih strategija, vidimo da je došlo do velikog pomaka, počevši od koncepta provedbe politike ravnopravnosti spolova pa do terminologije koja se odnosi na društvene odnose. U ovoj je strategiji važan iskorak učinjen prema obvezama procesa pridruživanja što u prošloj nije spomenuto...

Strategija sadrži 144 mjere iz područja ljudskih prava žena, jednakih mogućnosti na tržištu rada, rodno osjetljivog obrazovanja, ravnopravnosti u procesu odlučivanja, nasilja na ženama, ženskog zdravlja i institucionalnih mehanizama<sup>76</sup>.

Činjenica je da je, prvi put od kad se u Hrvatskoj izrađuju nacionalne politike ravnopravnosti spolova, u NP 2006.-2010., ušla i mjera po kojoj VURS treba izraditi sustav indikatora kojima će se pratiti provedbe mjera iz NP-a. Do zaključenja ovog izvještaja, međutim, nismo uspjele dobiti na uvid te indikatore.

Na razini usklađivanja s međunarodnim obvezama koje RH preuzima u procesu pridruživanja EU-u, VURS tiska dokumente, organizira javne promocije i šalje materijale i druge obavijesti povjerenstvima, koordinatorima i koordinatoricama, saborskim zastupnicima i zastupnicama, te ministarstvima. "To je neka vrsta edukacije u svrhu osvješćivanja i upoznavanja s tematikom i radi se kontinuirano kao i analiza usklađenosti zakonodavstva, odnosno dokumenata", tvrdi Štimac Radin.

Kao i dosadašnje politike ravnopravnosti, NP 2006.-2010. sadrži nekoliko mjera za osnaživanje institucionalnih mehanizama, rodne ravnopravnosti na nacionalnoj i lokalnoj razini, te mjere za unapređivanje njihovog koordiniranog djelovanja<sup>77</sup>. O dinamici provedbe tih mjera sustavni podaci ne postoje. Na internetskim

---

<sup>75</sup> <http://www.ured-ravnopravnost.hr/lib/attachment.php?id=57>

<sup>76</sup> Smiljana Leinert Novosel je na promociji NP 2006-2010 rekla da će biti dobro ako se ostvari 40% predviđenoga.

<sup>77</sup> <http://www.ured-ravnopravnost.hr/lib/attachment.php?id=57> str.40 *Institucionalni mehanizmi i*

stranicama Ureda dostupan je uvid u visinu i dinamiku trošenja sredstava za djelatnosti Ureda i sredstava namijenjenih financijskoj podršci udruga. U razdoblju od kad je osnovan, Ured je znatno povećao svoj budžet. U 2006. godini proračun je bio 231,21% veći u odnosu na proračun za 2004. godinu, a sredstva osigurana za potporu ženskim udrugama u novcu u 2006. godini iznosila su 508,33% više nego u 2004. godini. U javnosti, međutim, nije poznat doprinos Ureda i tijela koja Ured koordinira rodnoj analizi proračuna (*gender budget*), što bi trebala biti jedna od primarnih zadaća *mainstreaminga*. Ured je, doduše, 2006. godine objavio studiju Evropskog ženskog lobija »Proračunom prema ravnopravnosti spolova« i otvorio temu rodne analize upravljanja proračunom, čime se Hrvatska uključila u raspravu koja se o ovom pitanju vodi u većini zemalja članica EU-a, ali koordinatori/ce i državne institucije nisu educirani ni informirani o toj kompleksnoj problematici.

Kao savjetodavno i stručno tijelo vlade, Ured je nisko pozicioniran u hijerarhiji političke moći. Predstojnica u pravilu ne prisustvuje sjednicama Vlade, osim kad se usvaja nacionalna strategija ravnopravnosti spolova. Kao stručna služba Vlade, Ured je, funkcionalno smješten unutar Koordinacije za društvene djelatnosti i ljudska prava Vlade RH kojom predsjedava potpredsjednica Vlade i ministrica Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti. S obzirom na prioritete tog Ministarstva (sadržane u njegovom imenu) i u skladu s vrijednosnom orijentacijom aktualne Vlade, većina političkih aktivnosti ministrice, kad je riječ o ženama, usmjerena je na borbu protiv nasilja u obitelji, na žene s obzirom na njihovu ulogu u obitelji (rodilje i porodiljne naknade) i donekle na položaj žena na tržištu rada. U tom kontekstu, Nacionalna politika 2006.-2010., kao politički dokument, djeluje prilično progresivno. No VURS, ni kapacitetima ni pozicijom nije u stanju bitno utjecati na ostale mehanizme, javne politike, zakone i proračun, pa tako ni na rodnu redistribuciju političke i financijske moći.

---

*načini provedbe. "..... jačanje i umrežavanje institucionalnih mehanizama na nacionalnoj i lokalnoj razini, uključujući osiguravanje dostatnih radnih uvjeta, kadra i financijskih sredstava. Radi daljnjeg razvoja metoda provedbe, a sukladno procesima unapređivanja rodno osviještene politike koji se odvijaju na razini EU, poduprijet će se provođenje statističkih i znanstvenih analiza i istraživanja, osnovati znanstvenoistraživački centar za ova pitanja i razraditi smjernice za procjenu i donošenje rodno osjetljivog proračuna."*



**Percepcija rada Vladinog ureda za ravnopravnost spolovau udrugama.** Rad na NP-u 2006.-2010. proizveo je, ili barem učinio vidljivima, nesuglasja između Ženske mreže Hrvatske i VURS-a, krajem 2006. godine. Sporan je bio sam termin pod kojim će se udruge navoditi kao nositelji mjera te politike. ŽMH, odnosno njene članice, odbile su biti “partner” Vladinoj politici ravnopravnosti i zahtijevala da se govori o “suradnicama”<sup>78</sup>. U izvještaju ŽMH za 2006<sup>79</sup>. godinu navodi se da je u radnu grupu za izradu Nacionalne politike bila uključena i koordinatorica ŽMH, no također se tvrdi da proces donošenja politike nije bio dovoljno transparentan ni participativan. Velik i važan dio mjera i prijedloga članica ŽMH nije ušao u verziju NP 2006.-2010., koju su usvojili Vlada i Sabor, kaže se u tom Izvještaju. Neke članice Mreže, međutim, zauzele su stav da je svaka javna politika nužan kompromis, te izrazile zadovoljstvo što je u Nacionalnu politiku za žene ušlo, npr. desetak mjera iz oblasti seksualnog nasilja i rodno osjetljivog obrazovanja koje su one predložile<sup>80</sup>. Slično iskustvo ima udruga B.a.B.e., čije su gotovo sve primjedbe i sugestije uvrštene u Nacionalnu politiku 2006.-2010. B.a.B.e. smatraju da je proces rada na strategiji bio dovoljno otvoren i participativan.

Štimac Radin, s druge strane, tvrdi da je nacionalna strategija kompromis postignut dogovorom između političkih stranaka, nevladinih udruga, sindikata, VURS-a i Vlade: “Da sam odlučivala ja, kao predsjednica radne skupine, tih bi mjera bilo daleko manje.”

Zbog nesuglasica između VURS-a i ŽMH, koju je u javnosti predstavljala njena koordinatorica, došlo je i do raskola unutar ŽMH, pa su neke udruge (Korak iz Karlovca, HOMO-Pula, ŽAR i CESI) istupile iz ŽMH. No članice ženskih organizacija suglasne su u jednome: ostvarivanje NP-e 2006.-2010. u velikoj mjeri ovisiti će o koordinaciji rada u ministarstvima i uredima državne uprave u županijama i o praćenju provedbe mjera Nacionalne politike. Prema ocjeni ŽMH (Izvještaj za 2006.), Ured je dosad propustio ostvariti osmišljenu koordinaciju u

<sup>78</sup> Koordinatorica Ženske mreže Hrvatske Bojana Genov objavila je u studenome 2006., povodom javnog predstavljanja Nacionalne politike javnosti, u ime ŽMH priopćenje s negativnim stavom o sadržaju i potencijalima te politike, na što je uslijedila reakcija predstojnice VURS-a i ponovni odgovor Bojane Genov. Dio tih reakcija vidi na <http://www.zenska-mreza.hr/content/view/10/23/>

<sup>79</sup> [http://www.zenska-mreza.hr/x/izvj\\_06.pdf](http://www.zenska-mreza.hr/x/izvj_06.pdf)

<sup>80</sup> Ženska soba na mailing listi ŽMH [cikcak@zenska-mreza.hr](mailto:cikcak@zenska-mreza.hr), 22. studenog 2006.

tijelima državne uprave i lokalne samouprave i sustavno koordiniranje drugih institucionalnih mehanizama i njihovih aktivnosti na ostvarivanju ravnopravnosti spolova. Ured nema kapaciteta niti stvarne nadležnosti da održi organizacijsku ili programsku povezanost sa županijskim povjerenstvima. ŽMH to smatra jednim od glavnih razloga neprovođenja dosadašnjih nacionalnih politika rodne ravnopravnosti, kaže se u Izvješčaju.

Unatoč strukturnim ograničenjima, i aktivistice iz udruga i koordinatorice u državnim tijelima uočavaju nedostatak aktivnosti Ureda u području ključnom za rodni mainstreaming. Koordinatorica u Ministarstvu zdravstva i socijalne skrbi kaže:

Koordinatori/ce u ministarstvima koje moraju biti u rangu dužnosnika (pomoćnici/ce ministara, državni tajnici/ce), trebali bi biti vertikalno povezani. Ured bi trebao funkcionirati kao koordinator i kao servis. Zakon ne daje jasne parametre jer je pisan kao organski, no osnovna uloga Ureda ipak je vertikalna koordinacija i implementacija programa i politika na razini države.

Dubravka Šimonović, aktualna predsjednica CEDAW Odbora smatra da VURS ima vrlo ograničenu moć djelovanja: “Nalazi se ispod razine ministarstva i nema izravnog utjecaja na politiku Vlade. Peking je zahtijevao visoko pozicioniranje takvog mehanizma. Utjecaj Ureda trebalo bi, u najmanju ruku, ojačati čestim pozivima na sjednice Vlade, ili ga pozicionirati unutar nekog ministarstva.” Savjetnica u Ministarstvu rada koja je sudjelovala u prvim fazama uspostave nacionalne mašinerije (Povjerenstvo za ravnopravnost spolova), smatra:

Ured nije u potpunosti mogao zamijeniti Povjerenstvo, on je provedbena jedinica s malom političkom moći. Nije trebalo ukidati Povjerenstvo koje je moglo funkcionirati kao koordinacijsko tijelo u kojem su se mogli naći i segmenti vlasti i civilni sektor. Sada su svi disperzirani, nisu međusobno informirani, niti koordinirani. Povjerenstvo je moglo imati funkciju kojom bi se osigurala koordinacija između politike, mehanizama i udruga i proveo *mainstreaming*.

O aktivnostima Ureda u vezi sa ženskim organizacijama (kojima je postao jedan od sigurnijih izvora financija), među ženskim udrugama postoje vrlo proturječna mišljenja i iskustva. Predstavnice nekih grupa tvrde da je doprinos Ureda u tome





što je “prepoznao da vrijedi ‘investirati’ i u manje sredine” (Udruženje žena Dalj), O-zona smatra da je “Ured pokazao kreativnost i kooperativnost u suradnji s udrugama”. Većina ih se slaže s tim da VURS ima vrlo *korisnu i informativnu internetsku stranicu*, naročito informacije o međunarodnim dokumentima i standardima, te da razvija korisnu izdavačku djelatnost. No, na račun Ureda postoje ozbiljne primjedbe zbog netransparentnosti rada, naročito u području financiranja udruga: „Novac se raspoređuje prema natječajima, ali i izravnim dogovorima, ništa nije strukturirano“; (B.a.B.e.). Zbog netransparentnog rada i navodnog manipuliranja sredstvima za udruge, ŽMH i Ženska infoteka su protiv VURS-a pokrenule spor pred Upravnim sudom zbog povrede Zakona o pravu na pristup informacijama<sup>81</sup>.

Među udrugama vlada suglasnost u vezi s tim da VURS nije dovoljno kapacitiran za osnovnu djelatnost – zakonsko usklađivanje i ozbiljan pristup *mainstreamingu*: “Samo za čl. 11. trebalo bi nekoliko osoba koje bi pratile što se događa s planovima djelovanja, njihovim donošenjem i provedbom. Isto vrijedi za sustavni rad s koordinatorima i koordinatoricama u ministarstvima.” Nisu ispunjena očekivanja ženskih udruga da će Ured intervenirati u svim područjima relevantnim za žene (sfera političke participacije i pravednija rodna distribucija moći, usklađenost zakonodavstva i javnih politika, obrazovanje, i diskriminacija pri zapošljavanju). Ured nije ni 2005., ni 2007. pravovremeno uputio Vladi svoj stav o potrebi zakonskog reguliranja političke participacije žena. Amandman na izborni zakon su 2005. uputile članice ŽMH, no on nije prošao niti na Odboru za ravnopravnost spolova. Ured je radio na osnivanju županijskih povjerenstava, ali njihov se rad nedostatno koordinira (dva godišnja sastanka ne čine se dovoljnim), prati i evaluira. U javnosti nije prepoznato autonomno djelovanje Ureda u odnosu na odluke Vlade, tvrde aktivistice ženskih grupa. Sudeći po statusu Ureda u sustavu državne vlasti, očekivanja OCD-a nisu bila realna.

---

<sup>81</sup> <http://www.h-alter.org/tekst/zenska-mreza-hrvatske-i-zenska-infoteka-tuze-ured-za-ravnopravnost-spolova/6938#hot>

### 3.6. KOORDINATORI/KOORDINATORICE U TIJELIMA DRŽAVNE UPRAVE

Prema odredbama ZORS-a (čl. 26.), čelnik<sup>82</sup> tijela državne uprave određuje dužnosnika/dužnosnicu koji obavlja poslove koordinacije na području ravnopravnosti spolova. U praksi, to je samo jedna od njenih/njegovih dužnosti. Koordinator/ica u skladu s nadležnostima tijela državne uprave surađuje s VURS-om, te odgovara za provedbu Zakona. Tijekom 2004. godine imenovani su koordinatori/ce u svim ministarstvima (13) i drugim tijelima državne uprave (središnji državni uredi, zavodi i državni uredi – 6) kao i u svim uredima državne uprave u županijama (21)<sup>83</sup>. Time je, prema zamisli zakonodavca, stvorena infrastruktura za horizontalni i vertikalni *mainstreaming* na nacionalnoj i lokalnoj razini. Prema internetskoj stranici VURS-a sve su koordinatori/ce žene.

Uspostavljeni sustav je više-manje uobičajeni način provedbe *mainstreaminga*, naročito u zemljama u kojima ne postoji visokorazvijena svijest o političkoj važnosti rodne ravnopravnosti. Temeljem rezultata ovog istraživanja dolazimo, međutim, do zaključka da je u RH upravo taj segment unutar mehanizama najviše zakazao, odnosno nije profunkcionirao. Problem izvire već iz samog teksta Zakona u kojem se vrlo šturo opisuje uloga koordinatora/ica u tijelima državne uprave. U slučaju neprovođenja Zakona ili nekog drugog instrumenta, kao što je Nacionalna politika za promicanje ravnopravnosti spolova, sankcije nisu predviđene, nego je sve ostavljeno u sferi improvizacije. Predstojnica VURS-a Helena Štimac Radin uočava problematičnost članka u kojem se kaže da tijela državne uprave kao koordinate trebaju imenovati dužnosnike: “Kad se to primijeni na urede državne uprave u županijama, uvidate da je tamo dužnosnik samo predstojnik i nitko drugi. On ne može udovoljiti tom zakonskom članku, osim da imenuje samoga sebe.”

<sup>82</sup> Čitav je Zakon, osim u slučaju navođenja funkcije pravobranitelj/ice i koordinator/ica, pisan u muškom rodu što je još jedan dokaz nerazumijevanja rodnog *mainstreaminga* u vrijeme kad je Zakon nastajao. *Mainstreaming*, naime, podrazumijeva i ravnopravnost u jeziku, o čemu postoji i Preporuka Vijeća Evrope (Recommendation No.R (90)4 on the Elimination of sexism from language)

<sup>83</sup> Popis <http://www.ured-ravnopravnost.hr/page.php?id=51> (26.10.2007.)



Prema čl. 11. ZORS-a, državna tijela, pravne osobe s javnim ovlastima i pravne osobe u pretežitom vlasništvu države ili jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave obveznici su donošenja planova djelovanja za promicanje i uspostavljanje ravnopravnosti spolova u navedenim tijelima. Prema Izvješću Pravobraniteljice, do kraja 2006. godine planove djelovanja prema čl. 11. donijelo je ukupno 18 ministarstava, središnjih državnih ureda i državnih upravnih organizacija<sup>84</sup>. Nema podataka o državnim uredima na regionalnoj razini.

Ovlasti VURS-a u odnosu na koordinate/ice, a time i ministarstva i druga državna tijela, prema Zakonu se svode na to da Ured od svakog ministarstva ili drugog tijela državne uprave traži izvještaje o provođenju mjera i propisa rodne ravnopravnosti. Pravobraniteljica može, u slučaju nedostavljanja dokumentacije, uputiti upozorenje, zatražiti nadzor nad bilo kojim tijelom državne vlasti ili podnijeti prekršajnu prijavu. Međutim, rad pravobraniteljstva i VURS-a uopće nije koordiniran – o čemu će još biti riječi – pa sve ostaje na razini nedjelotvornih administrativnih propisa i birokratske prepiske.

Za potrebe ovog istraživanja odaslali smo svim koordinatorima i koordinatoricama u tijelima središnje državne uprave upitnike o njihovom djelovanju (21 upitnik, slijedom popisa na stranicama VURS-a) . Odaziv je indikativan: iz ministarstava, državnih ureda i zavoda na nacionalnoj razini dobili smo, unatoč učestalim podsjećanjima, samo dva odgovora (iz Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi, Državnog zavoda za statistiku i Ministarstva obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti). Da bismo ipak stekli kakav-takav uvid u njihov rad, obavili smo nekoliko dodatnih intervjua s osobama zaposlenima u državnoj upravi koje nisu koordinatori/ce, ali za koje znamo da su zainteresirane za pitanja rodne ravnopravnosti. Tim smo putem saznali da su koordinatori i koordinatorice, u najvećem broju slučajeva, imenovani zbog zakonske obveze, a vrlo rijetko prema afinitetima, dok je rodna ravnopravnost jedno od desetak područja kojima se bave unutar određenog tijela. Koordinator/ice su sudjelovali u izradi

---

<sup>84</sup> U izvješću Pravobraniteljice za 2006. godinu kaže se da niti državna, niti tijela jedinica regionalne i lokalne samouprave ne vode evidenciju o tome jesu li trgovačka društva i ustanove u njihovom pretežitom vlasništvu donijeli planove djelovanja pa je te podatke morao prikupljati ured pravobraniteljice. Prema njenom izvješću, oko 650 državnih kompanija i ustanova donijelo je planove djelovanja, no od VURS-a, koji planove odobrava, nije moguće dobiti podatak koliko ih je odobreno. Vidi: [http://www.prs.hr/docs/RH\\_PRS\\_izvjescje\\_o\\_radu\\_za\\_2006\\_godinu.pdf](http://www.prs.hr/docs/RH_PRS_izvjescje_o_radu_za_2006_godinu.pdf); 117-119, 10.09.2007.

Nacionalne politike, povremeno od VURS-a dobivaju brošure i informacije, ponekad prisustvuju prezentacijama i okruglim stolovima koje VURS organizira, te međunarodnim seminarima. S udrugama civilnog društva surađuju na njihovu inicijativu i to ukoliko im je ministarstvo dodijelilo sredstva. Prema prikupljenim je iskazima razvidno da se rad koordinatora i koordinatorica na *mainstreamingu* odvija putem povremenih dopisa iz Ureda, odnosno da je riječ o “papirnoj suradnji”, kako ju je nazvala članica jednog lokalnog tijela. Prema riječima jedne koordinatorice koja se odazvala našem upitniku: “Ured nikada nije pozvao koordinatore da se upoznaju i ustanove načine rada. Nisu dobiveni ni parametri za izradu planova djelovanja u tijelima državne uprave.”

Aktivistice ženskih grupa imaju sporadične kontakte s koordinatorima i koordinatoricama i to uglavnom temeljem njihovih ovlasti u državnim tijelima, ali rijetko temeljem njihove koordinatorske uloge. Tako, na primjer, u udruzi B.a.B.e. kažu:

Međuresorna koordinacija (ministarstava) potpuno je nejasna, nemamo ni popis tih ljudi, a oni bi mogli biti korisni nevladinim organizacijama. Vertikalna i horizontalna koordinacija, razmjena informacija, zajednički projekti, naročito oko *screeninga* i pridruživanja, ništa od toga nije pro-funkcioniralo na način da bi se mogle uključiti ženske grupe sa svojom ekspertizom.

Evidentno je da samim imenovanjem koordinatora i koordinatorica proces *mainstreaminga* nije pokrenut.

### 3.7. KOORDINATORI/CE U UREDIMA DRŽAVNE UPRAVE NA REGIONALNOJ I LOKALNOJ RAZINI (U ŽUPANIJAMA)

Proces imenovanja koordinatora i koordinatorica na regionalnoj i lokalnoj razini sukladno ZORS-u pokrenuo je VURS 2004. godine. Većinu njih imenovali su predstojnici Ureda tokom 2004. i 2005. godine. VURS je u suradnji s nevladinim udrugama (CESI i B.a.B.e.) održao dva edukacijska seminara za regionalne koordinate i koordinatorice, 2005. i 2007. zajedno s edukacijama za županijska povjerenstva. Za razliku od ministarstava, iz 21 ureda dobili smo “čak” 13 odgovora na upitnike. Ipak, s obzirom na sadržaj i stil tih odgovora, ne može se zaključiti da to govori o većem interesu lokalnih birokrata i birokratkinja za ravnopravnost spolova. Vjerojatno je riječ o hijerarhijskom ustrojstvu u kojem službenici na nižoj razini “odrađuju svoj posao”. U proteklom su razdoblju koordinatori/ce trebali u tijelima državne uprave na regionalnoj i lokalnoj razini, prema odredbama ZORS-a (čl. 11.), izraditi planove djelovanja za promicanje i uspostavljanje ravnopravnosti spolova, te napraviti analizu položaja službenika/ službenica i namještenika/ca u uredima državne uprave na regionalnoj i lokalnoj razini. Koliko je tih planova izrađeno nije moguće saznati ni iz izvješća pravobraniteljstva, ni od VURS-a. Prema riječima većine sudionica našeg istraživanja, ako su planovi djelovanja i izrađeni, iz VURS-a za njih nije dobivena suglasnost, niti povratne informacije, što, tvrde koordinatori/ce, djeluje demotivirajuće. Iz svega navedenog može se zaključiti da se planovi djelovanja ne provode u najvećem broju tijela definiranih ZORS-om. U svim je županijama, na inicijativu nekih od nacionalnih mehanizama ili lokalnih ženskih grupa, upriličeno predstavljanje Nacionalne politike 2006.-2010. kojem su prisustvovali i koordinatori/ce. Informacije o daljnjim inicijativama, odnosno primjeni mjera iz NP-a ne postoje. Tek jedan od koordinators tvrdi da dostavlja redovita izvješća o provođenju nacionalne politike i Protokola zaštite od nasilja u obitelji. Koordinatori/ce u uredima državne uprave u županijama relativno se rijetko odazivaju pozivima ženskih udruga (savjetovanja, tribine, okrugli stolovi, promicanje nacionalne strategije, promicanje publikacija; u jednom se slučaju spominje očitovanje o prijedlozima zakona). U odgovorima na pitanje o suradnji koordinatori/ce spominju suradnja s udrugama koje se bave zaštitom djece i ljudskih prava, ali vrlo rijetko ženske udruge. Na upit o suradnji s OCD-a dobiven je i ovakav odgovor: “Do sada ne jer nismo znali kako uspostaviti taj odnos (s organizacijama civilnog društva, op.a.), a od Ureda nismo dobili upute i dogovo-

re na pitanja kako to ostvariti”. Zabilježen je slučaj očitovanja koordinatorice na zahtjev Pravobraniteljice koja je bila zaprimila prijavu o spolnoj diskriminaciji u uredu i o (diskriminirajućem) odnosu zaposlenih u uredu prema građanima i građankama. Odgovori koordinatorice na pitanje o zadovoljstvu suradnjom s nacionalnim mehanizmima variraju od potpunog nezadovoljstva do načelnog zadovoljstva, uz primjedbu da VURS previše djeluje “iz ureda”. Izražena je potreba da nacionalni mehanizmi više rade na terenu i upoznaju se s problemima u lokalnim sredinama. Jedan od ilustrativnih odgovora glasi: “Moje djelovanje kao koordinatorice za ravnopravnost spolova na lokalnoj razini ne funkcionira nikako.”

Ipak, postoje i iznimke. U nekoliko područnih ureda (Vukovarsko-srijemska, Varaždinska, Koprivničko-križevačka, Brodsko-posavska županija) koordinatori/ce su, na zahtjev Pravobraniteljice, 2005. godine obavile analizu rezultata izbora za predstavnika i izvršna tijela lokalne i regionalne samouprave, a 2006. dostavile su podatke u vezi s provedbom Protokola o postupanju u slučaju nasilja u obitelji<sup>85</sup>. U Izvješću PRS za 2006. spominje se da je Međimurska županija jedina kojoj Pravobraniteljica nije trebala slati upozorenja u vezi s planovima djelovanja. Kontinuirana suradnja i koordinacija s nacionalnim mehanizmima, prema nalazima ovog istraživanja, uglavnom ne postoji. Budući da uvijek postoje iznimke, može se zaključiti da koordinatori/ce koji imaju više inicijative i interesa za problem rodne ravnopravnosti mogu djelovati i unatoč birokratskoj inerciji.

---

<sup>85</sup> Te aktivnosti variraju opsegom i intenzitetom. U nekim su županijama tim povodom održani sastanci s predstavnicima suda, centara za socijalnu skrb, MUP-a – policijskom upravom, sektorom kriminalističke policije, odjelom općeg kriminaliteta, odsjekom za maloljetničku delinkvenciju – obiteljskim centrom, savjetovalištima za djecu, mladež, brak i obitelj, centrom za socijalnu skrb i nevladinim udrugama.



### 3.8. LOKALNA I REGIONALNA RAZINA – PREDSTAVNIČKA VLAST: POVJERENSTVA ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA U ŽUPANIJAMA, OPĆINAMA I GRADOVIMA

Osnivanje povjerenstava za ravnopravnost spolova na lokalnoj i regionalnoj razini zacrtano je Nacionalnom politikom za promicanje ravnopravnosti spolova s Programom provedbe 2001.-2005, a njihova se djelatnost razrađuje i u NP 2006.-2010.<sup>86</sup>. Nekoliko podataka o povjerenstvima:

- Povjerenstva su radno savjetodavna tijela županijskih skupština čiji je cilj provedba Zakona o ravnopravnosti spolova i Nacionalne politike za promicanje ravnopravnosti spolova na lokalnoj razini.
- Financijska i druga sredstva za rad povjerenstava osiguravaju se iz županijskog proračuna. Nositelji su jedinice područne samouprave/županije.
- U sastav povjerenstava imenuju se članovi/članice županijske skupštine, koordinatori/koordinatorice iz ureda državne uprave, predstavnici/predstavnice nevladinih udruga i nezavisni stručnjaci/stručnjakinje iz područja rada povjerenstava.
- Provodi se analiza i redovito praćenje sastava povjerenstava za ravnopravnost spolova s obzirom na dob, stručnost i poznavanje ljudskih prava žena. Podaci se objavljuju na internetskim stranicama Ureda za ravnopravnost spolova.
- Županijska povjerenstva za ravnopravnost spolova pri predstavničkim tijelima potiču osnivanje gradskih/općinskih povjerenstava za ravnopravnost spolova u svojim županijama, vode evidenciju, surađuju s njima i o navedenome redovito izvještavaju Ured za ravnopravnost spolova.
- Jednom godišnje održavat će se sastanak Koordinacije županijskih povjerenstava radi međusobnog unapređivanja i usklađivanja, te razmjene informacija i primjera dobre prakse u provedbi politike ravnopravnosti spolova na lokalnoj razini.

S iznimkom Istarske županije, sustavno osnivanje povjerenstava otpočelo je 2004. godine djelovanjem VURS-a. Do danas je osnovano 21 županijsko povjerenstvo, a u nekim su županijama umjesto povjerenstava osnovani odbori, što je bila

<sup>86</sup> Više o tome vidi u NP 2006-2010, mjere pod 7.2.

autonomna odluka regionalne sredine, te 12 gradskih i 7 općinskih povjerenstava<sup>87</sup>. Uz podršku VURS-a, 2005. je osnovana Koordinacija županijskih povjerenstava radi unapređivanja i usklađivanja provođenja politike ravnopravnosti spolova na lokalnoj razini. Time je, uz izvršnu razinu, stvorena infrastruktura za provođenje *mainstreaminga* i na predstavničkoj razini vlasti. Na 21 upitnik odaslan županijskim povjerenstvima dobile smo tek sedam odgovora, a u ovaj izvještaj uključeni su i nalazi *case study-ja* kojeg je radio tim s Odjela za sociologiju Zadarskog sveučilišta na području Ličko-senjske i Zadarske županije. Županijska poglavarstva i skupštine, uz predstavnike i predstavnice državne uprave i lokalne samouprave, u pravilu u povjerenstva imenuju članove i članice iz nevladinih udruga, sindikata ili lokalnih ustanova za koje smatraju da bi u njima trebao vladati interes za status žena (centri za socijalnu skrb, odgojno-obrazovne ustanove, domovi zdravlja). Temeljni kriterij pri imenovanju ipak je pripadnost strankama koje su ušle u županijske skupštine. Stoga su i povjerenstva na regionalnoj i lokalnoj razini, kao i Saborski odbor za ravnopravnost spolova, najčešće politička tijela koja ne pokazuju dovoljno kreativnosti i inicijative za promicanje rodne ravnopravnosti. Od jedne članice odbora na gradskoj razini čuli smo da je imenovana, a da ju nitko za to nije ni pitao. Ona sama, međutim, ne vidi potrebe za ikakvom posebnom ravnopravnošću za žene. U najvećem broju slučajeva povjerenstva se sastaju rijetko, "po potrebi". Članice su većinom žene, iako u svakome ima određeni broj muškaraca. U županijskim proračunima osigurana su im sredstva za aktivnosti koja variraju od 40 000 kuna godišnje (Međimurska županija) do osiguranih naknada članicama/članovima za sudjelovanje na sjednicama povjerenstva i eventualno seminarima.

Problemi kojima se povjerenstva bave najčešće su nasilje u obitelji i problemi djece i mladih. Protokol o postupanju u slučaju nasilja u obitelji (MOBMS, 2006.) jedan je od rijetkih dokumenata koji je zaživio na lokalnoj razini, ali do policijskih stanica u malim i zabačenim ruralnim zajednicama nije dopro ni on. Prema dostavljenim podacima, samo je u rijetkim slučajevima tema neke od sjednica povjerenstva bila participacija žena u tijelima vlasti i odlučivanja, zastupljenost u izvršnoj i predstavničkoj vlasti, ili na rukovodećim mjestima u upravnim vijećima i nadzornim odborima državnih poduzeća (Koprivničko-križevačka, Međimurska i Primorsko-goranska županija). Povjerenstvo Primorsko-goranske županije jedino je izvijestilo da je raspravljalo o uvođenju spolnog odgoja u škole.

<sup>87</sup> Podaci sa službene stranice VURS-a, <http://www.ured-ravnopravnost.hr>, (24.11.2007.)





Gotovo svi ispitanici/ispitanice odgovaraju da povjerenstva nemaju dovoljno političke moći da bi mogla utjecati na odluke tijela regionalne i lokalne samouprave, te da nisu dovoljno povezana ni sa lokalnim tijelima vlasti i upravljanja (horizontalno), niti unutar sustava nacionalnih mehanizama rodne ravnopravnosti (vertikalno). Među povjerenstvima ima onih koja nisu uspostavila nikakvu suradnju s organizacijama civilnog društva. Jedna predsjednica županijskog povjerenstva kaže: *“Povjerenstva su osnovana reda radi. Članovi povjerenstva ne znaju što im je raditi, a ne znaju ni koordinatori u uredima državne uprave.”* U nekoliko navrata navedeno je da je vertikalna povezanost bolja od horizontalne. Tek rijetka povjerenstva imaju planove i programe rada, najčešće za četiri godine. S obzirom na to da se prilikom lokalnih izbora mijenja članstvo povjerenstava, dosadašnje edukacije članova i članica o problematici roda pokazale su se nedostatnima, tj. nedovoljno frekventnima. Samo u jednoj županiji (Primorsko-goranska) sjednicama povjerenstva redovito prisustvuje predsjednik županijske skupštine. U Ličko-senjskoj županiji, s druge strane, župan je na poziv lokalne ženske grupe na suradnju izjavio da podržava rad civilnog društva, ali da ga prvenstveno zanimaju udruge proizašle iz Domovinskog rata. Članovi i članice povjerenstava prisustvovali su predstavljanju Nacionalne politike 2006.-2010, ali tu aktivnosti prestaju.

Međužupanijska koordinacija povjerenstava, osnovana 2005.godine, prema kazivanju naših ispitanica, nije zaživjela i ne funkcionira u skladu s potrebama.<sup>88</sup>

Međutim, odgovori na upitnike iz nekih povjerenstava pokazuju mnogo veći interes za suradnju s lokalnim organizacijama, od onog u državnim tijelima i uredima. Članice tvrde da udrugama daju potporu i podršku, zajednički organiziraju okrugle stolove i tribine, pokušavaju pomoći financijski. Uglavnom se žale da je, uz nedostatak volje i svijesti, provođenje mjera iz NP-a 2006.-2010., onemogućeno i nedostatnim financijskim sredstvima namijenjenim za te potrebe. Iznimku čine Osječko-baranjska i Međimurska županija. U Osječkoj postoje proračunska sredstva za rad i namjenska sredstva za aktivnosti povjerenstva, koje je u donošenju odluka samostalno. Uspješnost u radu pripisuju zalaganju, profesionalnom pristupu i uvažavanju u zajednici. U Međimurskom povjerenstvu ističu da im adekvatnu podršku pružaju mediji, a jedna od članica povjerenstva dolazi iz redova nacionalnih manjina (Romkinja). Iz dobivenih odgovora i dostupnih podataka stječe se dojam da u nekim povjerenstvima postoji jasna svijest o

<sup>88</sup> Krajem 2007. održan je još jedan sastanak Koordinacije <http://www.ured-ravnopravnost.hr/>

potrebi, želja i spremnost za postizanjem većeg političkog utjecaja i promjenom paradigme spolno-rodnih odnosa.

Navodimo nekoliko zanimljivih odgovora i prepreka za funkcioniranje županijskih povjerenstava: na lokalnoj razini nedostaju žene liderice; nerazumijevanje sredine, otpor sredine, nerazumijevanje zadataka; stereotipi; osjećaj superiornosti kod muškog spola: “Kako im objasniti da im žene nisu prepreka ako znaju bolje?” Pristiglo je nekoliko zanimljivih primjedbi i sugestija o tome kako unaprijediti učinkovitost povjerenstava/odbora: **većim zakonskim ovlastima; većim političkim ovlastima;** povjerenstvo bi bilo politički utjecajnije **uz bolju podršku države;** ne osnivati savjetodavna tijela, nego odbore; **osigurati dostatna sredstva;** povećati utjecaj povjerenstva na rad lokalne samouprave kroz **kvalitetniji angažman lokalne samouprave** (županije, općine, gradovi); bolja horizontalna povezanost i veći utjecaj može se postići **edukacijom o ravnopravnosti spolova osoba na čelnim mjestima na svim razinama vlasti** jer: “Kako razgovarati s čelnikom o određenom projektu ako vas ‘ne razumije’?; potrebno je **pozivati nevladine udruge na sjednice povjerenstva** po točkama iz djelokruga njihova rada, upoznavati se s njihovim saznanjima; “volje i svijesti kod čelnika bit će više ako na čelnim mjestima bude više žena.”

Dolazimo do sljedećeg zaključka: ukoliko se, unatoč strukturnim nedostacima, rad povjerenstva/odbora percipira uspješnim, to se može pripisati dobrom sastavu, entuzijazmu i suradnji s lokalnim medijima. Riječima jedne sudionice istraživanja: “Utjecaj povjerenstva upravo je proporcionalan s ‘korisnošću’ njegovog rada. Ako građani prepoznaju korist za sebe, povjerenstvo postaje sve važniji čimbenik u javnom djelovanju.”

**Percepcija rada županijskih povjerenstava.** Članice ženskih grupa njihov rad uglavnom ocjenjuju nezadovoljavajućim, iako postoje vrijedne iznimke. Prigovori se mogu sažeti ovako:

Nacionalna politika je osnivanjem povjerenstava “spuštena” na lokalne razine. Nacionalnom politikom propisuje se osnivanje povjerenstava na razini županija, a gradovi i općine osnivaju ih dobrovoljno, no ne postoji čak niti točan uvid u broj gradova ili općina u kojima su osnovana povjerenstva ili odbori. Iako su VURS i nevladine organizacije (CGI, B.a.B.e., CZŠ, CESI) provodili edukacije za članove i članice povjerenstava, aktivnosti su zastale, odnosno jako variraju od županije do županije. Povjerenstva nemaju jasnu viziju ni programe. Nedostaje

horizontalna i vertikalna koordinacija. Nedostaje protokol ili pravilnik o radu. Nakon izbora mijenja se sastav, dolaze novi ljudi i sve kreće nanovo.

Članice ženske udruge iz Karlovca ovako opisuju proces nastanka, djelovanja i stila rada svog županijskog povjerenstva:

Župan dobiva nalog, on poziva svoju stranku, još neke iz koalicije, poslušne 'nevladine'... Odvoje se neki sitni novci pa članice povjerenstva po svakom dolasku na sastanak dobivaju neke novce. Nema nikakve odgovornosti, ni izvještaja o radu tokom godine. Činjenica je da na državnom nivou Ured cijelo vrijeme gura tu priču o osnivanju povjerenstva, no kako će se osnovati, kako raditi, o tome se ne vodi računa. Rad povjerenstva potpuno je vezan uz politiku i to ga onemogućava u radu.

U Ličko-senjskoj županiji, prema kazivanju predstavnica feminističke grupe, situacija je slična: "Povjerenstvo je nastalo na inicijativu predstojnice VURS-a 2004., maltene na silu; u Povjerenstvo je ušla članica grupe o čijoj se aktivnosti ništa ne zna, ali joj u nazivu stoji 'Hrvatska'; u Županiji nisu bili upoznati ni s politikom, ni sa strategijom rodne ravnopravnosti. Na predstavke upućene VURS-u nismo dobile nikakav odgovor."

Na sličan netransparentan način osnovano je i povjerenstvo u Splitu 2004. godine: "Bilo je jasno da je došlo političko vrijeme koje će nešto iznjedriti pa su povjerenstva počela nicati kao gljive. Bilo je čudno da se tako nešto veliko događa, a da se za to nije znalo među organizacijama civilnog društva", svjedoči aktivistica grupe Domine koje su vršile jaki pritisak da u rad povjerenstva budu uključene i predstavnice iz feminističkih organizacija, što je urodilo plodom. Iako je tijelo sastavljeno temeljem političke pripadnosti, predstavnice feminističkih organizacija unijele su operativan način razmišljanja, što je dijelom usvojeno. Izrađen je relativno dobar program rada u skladu s ciljevima iz Nacionalne politike i operativni plan djelovanja. Budući da je tijelo veliko (17 članova i članica), nije bilo moguće djelovati u skladu s tim planom; nedostajalo je zajedničke motivacije i poznavanja problema. Povjerenstvo se i dalje sastaje na razini nižoj od potrebne za glasanje, nema jasne namjere da se pretvori u relevantno tijelo na razini županije, "budžet je radi dobrih odnosa, pa se nekada može ići na seminare...", no nema ni traga uplivu u smislu odlučivanja o proračunu. Predsjednica povjerenstva dolazi iz političke stranke.



Iz nekih županija (Virovitičko-podravska, npr.) dobivamo informaciju da se ni članovi i članice povjerenstava, ni koordinatori i koordinatorice ne odazivaju čak ni onda kad udruge organiziraju događanja u kojima sudjeluju visoke državne dužnosnice (predstojnica VURS-a, pravobraniteljica i predsjednica Saborskog odbora za ravnopravnost spolova).

Koordinatorica ženske mreže Hrvatske Bojana Genov ovako sažima iskustva sa županijskim povjerenstvima:

Županijska su povjerenstva, na neki način, najperverziji dio institucionalnih mehanizama. Nemaju niti ingerencije, niti financijske moći, nemaju znanja ni proračuna, sastavljena su po stranačkim ključevima, bog te pita kakvim zaslugama, nemaju učinak, ne mogu ga ni imati, u startu su loši.

Mirjana Ferić Vac, predsjednica Forum žena SDP-a i jedna od su-kreatorica rodne politike SDP-a iz 2000. godine, u čijem je mandatu začeta ženska mašinerija, danas se slaže s tim da bi bilo bolje da su zakonom i NP-om iz 2000. umjesto povjerenstava osnovani odbori koji predstavljaju stalna radna tijela i imaju veće ovlasti. Tijela na lokalnoj razini su, međutim, neophodna, tvrdi Ferić Vac i dodaje:

I povjerenstva i državni uredi na lokalnoj razini imaju u konceptu važnu ulogu i trebali bi pratiti učinke politike ravnopravnosti: kako se primjenjuje i razvija lokalna razina, u što se ulažu sredstva – u javni saobraćaj, radna mjesta, škole, industriju ili u nešto drugo? O političkim strankama na terenu ovisi hoće li ona prestati biti samo 'papirnata'.

**Pozitivni primjeri suradnje**, iako rijetki, dragocjen su prilog ovoj analizi jer pokazuju da je pokretanje lokalne razine i suradnja s tijelima uprave i samouprave ipak moguće i da ona uvelike ovisi o lokalnoj politici, ali i o inicijativama ženskih organizacija. Pripadnice ženske grupe Izvor iz Tenje spominju dobru komunikaciju sa županijskim tijelima lokalne samouprave i odličnu suradnju s Mjesnim odborom u Tenji. Primile su i priznanje za unapređenje društvenih aktivnosti u Tenji. Zahvaljujući zajedničkom djelovanju s lokalnom samoupravom, povećana je participacija žena u lokalnim tijelima odlučivanja.

Udruženje žena Dalj iz Osječko-baranjske županije odlično surađuje s općinom s kojom su potpisale povelju o suradnji; djelatnici lokalne uprave redovito se



odazivaju na njihove edukacije i radionice, dobivaju mala ali sigurna sredstva iz proračuna (5000 kuna), a općina najavljuje transparentan način financiranja s natječajima za projekte. Barem jednom tjedno obilazi ih načelnik općine. Nije, međutim, uspostavljena suradnja sa županijskim uredima i tijelima. Zadovoljstvo sa suradnjom na lokalnoj i regionalnoj razini izražavaju grupe iz Istarske županije gdje je županijsko povjerenstvo osnovano još 1998., temeljem Nacionalne politike iz 1997. godine. Inicijativa za to potekla je od ženskih grupa:

Onovremeno (državno) Povjerenstvo na čijem je čelu bila Mintas Hodak uopće nije djelovalo. Mi smo ipak odlučile iskoristiti priliku i pokrenuti stvari na razini Županije. Dobili smo Povjerenstvo Istarske županije kao savjetodavno tijelo župana. Zagovaranjem smo uspjele nametnuti tko bi trebao biti unutra, pa su ušle i žene iz nevladinih organizacija, dvije žene iz uprave od kojih je jedna postala predsjednica. Ima dobrih ali i loših iskustava. Uspijevamo nametnuti županijskim tijelima radne sastanke oko skloništa, sredstava, obljetnica, ali nismo uspjele organizirati niti jednu tematsku sjednicu Poglavarstva ili Skupštine županije. (CGI)

Zahvaljujući ženskim udrugama i radu povjerenstva, suradnja sa županom i s većinom gradonačelnika u Istarskoj županiji je zadovoljavajuća. Gradska povjerenstva osnovana su u Buzetu, Labinu, Novigradu, Pazinu, Poreču, Puli i Rovinju. Sredstva za rad skloništa i prihvatilišta dobivena su od svih jedinica lokalne samouprave, a sigurna kuća ušla je u proračun Županije 7 od 10 gradova i 14 od 30 općina. Preko županijskog povjerenstva u aktivnosti za unapređenje statusa žena uključene su žene koje rade u upravama općina, gradova i Županije, te vijećnice gradskih vijeća. Na pozive nevladinih organizacije redovito se odazivaju i neki saborski zastupnici i zastupnice. U skupštini Županije ima 27% žena (lokalna kampanja za veće sudjelovanje žena u odlučivanju provedena je 2004. i 2005. godine). Brojni su formalni i neformalni kontakti između žena u politici i žena iz civilnog društva. Sastanke, teme i sadržaj dogovora najčešće iniciraju predstavnice ženskih grupa, no predstavnici lokalnih tijela ih uvažavaju i sudjeluju u njihovim zamislima. "Povjerenstva su pokazala da mogu utjecati na izvršnu vlast", zaključuju u CGI-ju.

Članice ženske grupe iz Siska navode odličnu suradnju s Poglavarstvom Grada Siska i Sisačko-moslavačkom županijom koja je uložila 190 000 kuna u prostorije njihovog Centra. U Slavskom Brodu, tokom mandata Koalicije HNS, SDP i HSS, Ženska grupa Brod je 2005. godine dobila nagradu za promicanje

ženskih prava. Kroz suradnju s lokalnom Udrugom žena Vukovar i zagrebačkom udrugom B.a.B.e., Povjerenstvo za ravnopravnost spolova Vukovarsko-srijemske županije osiguralo je prostor i sva neophodna sredstva za osnivanje i vođenje skloništa za žene.

Kao pretpostavke za dobru suradnju aktivistice navode sljedeće: jake lobističke aktivnosti ženskih grupa, zajedničke edukacije i radionice, zajedničko planiranje aktivnosti, te trajni formalni i neformalni kontakti. Povjerenstva tada povećavaju broj intervencija u lokalnim zajednicama, mijenjaju prioritete i poboljšavaju komunikaciju s lokalnim grupama.

STANJE STVARI: ŽENSKE  
GRUPE I INSTITUCIONALNI  
MEHANIZMI

4









Ženske feminističke grupe u Hrvatskoj ostvarile su u početnom periodu ogroman, možda presudan utjecaj na senzibiliziranje javne sfere za rodna pitanja, a potom i na kreiranje zakonskog okvira za nacionalnu rodnu mašineriju, njeno instaliranje i donošenje rodno osviještenih politika. Realistično gledano, suradnja i utjecaj u toj sferi postoji i dalje, unatoč tome što su feminističke aktivistice izrazito nezadovoljne mogućnošću utjecaja na ključne političke odluke koje se tiču žena na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Razloge „iznevjerenih očekivanja” nije moguće locirati u samo jedan od segmenata (institucionalne mehanizme, npr.) jer na ostvarivanje značajnih promjena u režimu rodne ravnopravnosti utječu višestruki faktori<sup>89</sup>. Evidentno je da mehanizmi ne zadovoljavaju kriterije dobrog upravljanja (*good governance*<sup>90</sup>), posebno inkluzivnog, transparentnog i participativnog procesa suradnje s organizacijama civilnog društva na formiranju i provođenju rodno osviještenih javnih politika za žene. Način funkcioniranja mehanizama najčešće preslikava model državne hijerarhije i birokratiziranosti. U suprotnosti s proklamiranim poželjnim “partnerskim” odnosom s nevladinim udrugama, većina tzv. ženskih mehanizama nije otvorena za partnerski proces, niti onoliko koliko to objektivne okolnosti dopuštaju. Dio problema svakako leži u upravljačkim strukturama i upravljačkoj kulturi države. Centralizirana država i nedostatak dobre vladavine utječu na sve segmente razvoja Hrvatske, a naročito na one “najslabije” i demokratski najkasnije etablirane, kao što su to status manjina i žena.

---

<sup>89</sup> U širem smislu utjecaj vrši sveukupan socijalni, politički i kulturni kontekst neke države, u prvom redu prioriteta političkih elita, ali i razne interesne grupacije civilnog društva koje vrše pritisak na državne strukture i čija se moć utjecaja izmjenjuje, ovisno o trenutnoj vladajućoj poziciji.

<sup>90</sup> UNDP *good governance* opisuje kao zadovoljavanje tri razine vladavine. Prva je klasična razina provođenja državne vlasti u ekonomskoj, političkoj i upravnoj sferi i postojanje mehanizama, procesa i institucija kroz koje građani i pojedine skupine artikuliraju svoje interese, ostvaruju prava, ispunjavaju obaveze i posreduju razlike. Slijede kriteriji trodiobe vlasti, rotacije ili smjene državnih dužnosnika (na demokratskim izborima), javno upravljanje bez zloupotreba i korupcije, uz puno poštovanje vladavine prava, politički pluralizam i sloboda medija. To su klasične pretpostavke demokratske vlasti. Za zadovoljavanje kriterija dobre vladavine traži se i postizanje optimalnih rezultata (učinkovitost i pravovremenost) neke politike, uz racionalno korištenje javnih sredstava. Treća razina koja obuhvaća socijalnu i političku dimenziju dobre vladavine je **participacija/sudjelovanje** građana u donošenju političkih odluka i u *policy* procesima, **inkluzivnost** i **transparentnost** procesa na svim razinama i u svim fazama tog procesa, od kreiranja javnih politika do implementacije, evaluacije i otvaranja novog ciklusa *policy* procesa.

Pitanje je u kojoj mjeri odgovornost za izostanak očekivanih rezultata snose i same ženske udruge? Strategije međusobne suradnje nisu dovoljno analizirane i definirane ni unutar mehanizama, niti u organizacijama civilnog društva. Među ženskim grupama koje su članice, primjerice, Ženske mreže Hrvatske, ne postoji suglasnost o prioritetima i strategiji suradnje s institucionalnim mehanizmima; nema ni istraživanja, niti principijelnih javnih rasprava o toj temi<sup>91</sup>.

Feminističke ženske grupe žele zadržati autonomiju i kritičnost što je razumljivo i nužno, ali njihovi stavovi variraju od zagovaranja tvrdokorne pozicije autsajdera i autonomnog pritiska iz civilnog društva kao jedine svrsishodne strategije “prema državi”, do integracionističkog ponašanja nekih grupa koje su “bavljene politikom” prepustile rodnim mehanizmima, a one funkcioniraju kao socijalni servis. Postoji dakako i treći mogući put na kojem organizacije civilnog društva zadržavaju autonomiju, razvijajući specifične strategije javnog i političkog djelovanja i istodobno surađuju s mehanizmima i osobama unutar njih na formiranju i provedbi javnih politika za žene. Takva strategija podrazumijeva i potporu ženama u politici u uspješnom ostvarivanju mandata u području rodne ravnopravnosti<sup>92</sup>. U tom kontekstu svakako bi među ženskim grupama najprije trebalo otvoriti raspravu je li *mainstreaming* rodne ravnopravnosti politika i strategija koju prihvaćaju, ili žele neki drugi modeli uspostave ravnopravnosti i jednakosti. Država je, naime, i ZORS-om i uspostavom nacionalnih mehanizama, instalirala upravo taj model, sljedeći evropske primjere i preporuke. Ukoliko je tome tako, trebalo bi također biti jasno da *mainstreaming* nije moguće ostvariti bez strateške suradnje s državnim institucijama i pojedinkama i pojedincima u državnoj vlasti i u političkim strankama. Ta suradnja, dakako, podrazumijeva i uzajamno uvažavanje.

<sup>91</sup> Grupe Ženske mreže Hrvatske odbile su da ih se u NP-u 2006-2010 navodi kao “partnere” u provođenju mjera te politike i zahtijevale termin “surađuju” s obrazloženjem da one ne mogu biti “partnari” državi i institucijama koje posjeduju svu moć i sredstva. Istodobno, članice ŽMH nikada nisu uspjele usuglasiti vlastite strukture i procedure upravljanja Mrežom i donošenja odluka.

<sup>92</sup> Analizu različitih strategija djelovanja u Hrvatskoj i Sloveniji i njihovih učinaka do 2004. napravila je Andrea Špehar, 2007. u svom doktorskom radu “How Women’s Movements Matter. Women’s Movements’ Strategies and Influence on Gender Policy Formation in Post-Communist Croatia and Slovenia. Göteborg studies in Politics 106. Göteborg: Livrena. <http://www.pol.gu.se/file/Person/špehar%20andrea/dissertation.pdf>



Kad je riječ o upravljačkim praksama, treba reći da ni većina ženskih organizacija civilnog društva nema usvojene procedure dobrog, učinkovitog i demokratskog upravljanja i ne djeluje transparentno kad je riječ o izvorima financiranja i utrošku sredstava<sup>93</sup>. Izostanak dobrih upravljačkih praksi na obje strane otežava suradnju. Feminističke grupe ne vode argumentirane javne rasprave, a ne postoji ni javni forum na kojem bi se takve rasprave vodile. Izvjesno je da je u Hrvatskoj došlo do stanovitog zamora i stagnacije na ženskoj nevladinoj sceni, nije došlo do smjene generacija, a mlade se žene rijetko odlučuju na aktivistički angažman klasičnog političkog tipa – usmjeren prema državi i politici. Zbog svega navedenog, slabi razvojni potencijal pojedinačnih organizacija, ali i ženskog pokreta u cjelini. Ovim empirijskim istraživanjem nije lako jednoznačno odgovoriti u kojoj su mjeri za tu situaciju “odgovorni” institucionalni mehanizmi, a u kojoj drugi akteri, uključujući ženske OCD. Evidentan je nedostatak istraživanja, uvida i znanja<sup>94</sup>.

**Institucionalni mehanizmi rodne ravnopravnosti.** Pri konačnoj ocjeni uspješnosti njihova funkcioniranja, treba ponovo naglasiti da je njihova primarna funkcija *mainstreaming* rodne ravnopravnosti i transformacija državnih institucija tako da rodna perspektiva bude ugrađena u sve sektore javne vlasti, politike i programe na svim razinama. Tu nije riječ o uspješnosti pojedinih projekata i programa za žene, bilo da se radi o državnim inicijativama<sup>95</sup> ili o aktivnostima NVO-a. U preporukama koje su evropske stručnjakinje dale povodom prve

---

<sup>93</sup> O tome ne postoje specifična istraživanja, ali postoje indicije u istraživanjima: Aida Bagić, MAP Savjetovanja: “O čemu i za koga izvještavaju udruge u Hrvatskoj? Rezultati istraživanja Internet stranica udruga u Hrvatskoj”, 2006., kao i u istraživanju “Doprinosi organizacija civilnog društva demokratizacijskim procesima u RH” (B.a.B.e., 2006.) gdje se među 90 OCD-a od kojih je 12 ženskih, velik dio pitanja odnosio na upravljačke prakse u OCD-ima. Prema tom istraživanju, ženske organizacije pokazuju šarolikost upravljačkih praksi kao i druge organizacije obuhvaćene uzorkom. Među tih 12 OCD-a ima i onih koji bi se mogli svrstati u primjere najboljih upravljačkih praksi među svih 90 OCD-a (CESI), no ima i potpuno netransparentnih, posebice u domeni donošenja ključnih organizacijskih odluka i izvora financiranja.

<sup>94</sup> Završna revizija ovog izvještaja koincidirala je s anketom o događanjima 2007. u civilnom društvu koju je objavio internetski portal H-alter. Ženska mreža Hrvatske i ženska scena dobile su vrlo kritičnu ocjenu od nekolicine anketiranih i zauzele drugo mjesto na listi negativnih pojava. <http://www.h-alter.org/tekst/5+-+5-anketa-civilno-drustvo-2007./7541#hot> (7.01.2008.)

<sup>95</sup> Kao, npr., relativno uspješan tok mamografija za žene iznad 50-te, mjera povećanja roditeljskih naknada i slične akcije, te niz uspješnih akcija i kampanja koje su imale ženske grupe.

verzije prijedloga Zakona o rodnoj ravnopravnosti<sup>96</sup>, Elsa Thorkelsdottir navodi sljedeće čimbenike koji presudno utječu na funkcioniranje sustava:

- ovlasti koje su mehanizmima dane u svrhu djelovanja (*powers to act*)
- hijerarhijska pozicija unutar upravne strukture (tijela Vlade)
- jasna definicija mandata
- financijski i ljudski resursi

I Odbor CEDAW-a je, razmatrajući hrvatsko izvješće 2005., izrazio zabrinutost zbog toga što nacionalni mehanizmi nemaju dovoljno ovlasti, kao ni kadrovskih i financijskih izvora za djelotvorno provođenje svog mandata te promicanje položaja žena i ravnopravnosti spolova. Osim toga, zabrinut je i zbog ograničenih kapaciteta Ureda vezano za provođenje djelotvorne koordinacije i suradnje sa svim mehanizmima za ravnopravnost spolova na državnoj i lokalnim razinama, kao i suradnje sa ženskim udrugama.

Ovim istraživanjem došli smo do zaključka da **ovlasti i pozicija nacionalne mašinerije za žene unutar upravne strukture nisu zadovoljavajući**. Pekinškom platformom za djelovanje iz 1995.<sup>97</sup> zahtijeva se da središnje tijelo rodne ravnopravnosti (u našem slučaju VURS) bude pozicionirano na najvišoj političkoj razini, s mogućnošću utjecaja na donošenje i provođenje svih važnih političkih i financijskih odluka vlade. Uz središnje tijelo moraju postojati i drugi institucionalni mehanizmi koji planiraju, implementiraju i nadgledaju provođenje rodničkih politika. Sve razine uključuju suradnju s nevladinim organizacijama i inicijativama u lokalnoj zajednici. Nacionalna mašinerija treba biti financijski (putem proračuna) i profesionalno kapacitirana za sve predviđene djelatnosti.

**Definicija mandata pojedinih mehanizama.** Tokom procesa stvaranja institucija koje bi trebale činiti hrvatsku žensku *policy* mašineriju nisu jasno razgraničene ovlasti pojedinih tijela. Proces njihova nastanka nije posljedica jasne vizije i sustavnog djelovanja, nego sporadičnih inicijativa i konteksta, odnosno postojanja ili nepostojanja tzv. političke volje. VURS je savjetodavno tijelo izvršne vlasti, dok su Odbor za ravnopravnost spolova, kao radno tijelo Sabora i Pravobranitelj/ica, kao autonomno (*sui generis*) tijelo javne vlasti u nadležnosti Sabora, iako

<sup>96</sup> Slične preporuke daje i ostala dostupna literatura

<sup>97</sup> <http://www.un.org/womenwatch/daw/Peking/platform/institu.htm> (stavak 201.)



osobu na dužnost Pravobranitelja/ice predlaže Vlada (bez natječaja), a njeno se djelovanje smješta unutar Koordinacije za društvene djelatnosti i ljudska prava Vlade RH<sup>98</sup>. Ni ZORS-om nisu jasno razgraničene ovlasti tih tijela. Sva tri u svom mandatu nadgledaju provođenje zakonitosti, ali nije jasno u kakvom su odnosu jedno naspram drugoga. Zbog toga, i ne samo zbog toga, između ova tri mehanizma (posebno između Pravobraniteljice i Vladinog ureda) dolazilo je češće do nesporazuma i sukoba negoli do suradnje, deliberacije i koordiniranog djelovanja na iniciranju, pregovaranju i vrednovanju legislative i nadgledanju provedbe zakona i politika<sup>99</sup>. Zajedničke kampanje ova tri tijela nisu zabilježene, postoje tek tematske rasprave unutar Saborskog odbora<sup>100</sup>.

Kao i mnoga slična tijela u usporedivim uvjetima, umjesto dugotrajnim poslom zagovaranja izgradnje institucija i njihovim koordiniranjem, središnje državno tijelo (VURS) više se bavi poticanjem ili implementacijom kratkoročnih projekata i programa (organiziranje događanja i istraživanja, izdavaštvo) i dodjelom sredstava za takve aktivnosti. Iako i za potonje aktivnosti ima mandat, te njima postiže veću vidljivost u medijima, a u pravilu to dobro prihvaćaju i ženske orga-

<sup>98</sup> <http://mojauprava.hr/> (20. 11.2007.)

<sup>99</sup> U proteklom razdoblju poznata su barem dva veća nesporazuma između pravobraniteljice i predstojnice VURS-a: prvi se odnosio na planove djelovanja, o kojima je Pravobraniteljica, od tijela obavezanih Zakonom zahtijevala da ih izrade i potom dostave VURS-u na odobravanje, a VURS nije prethodno izradio smjernice i standarde, te dostavljene planove, kojih bi moglo biti i do 20.000, nije ni pregledavao, ni odobravao, jer za to nije imao ni kapacitete, ni stručno osoblje. Među obveznicima izrade planova djelovanja to je izazvalo konfuziju i povećalo nepovjerenje u institucionalne mehanizme na nacionalnoj razini. Drugi nesporazum pojavio se oko uloge Pravobraniteljice u provođenju mjera NP-a 2006.-2010. Pravobraniteljica je odbila da njen ured bude jednim od državnih tijela nositelja NP s obrazloženjem da PRS ne sudjeluje u provođenju nacionalne politike, već provođenje nadgleda. Istodobno, kao nositelji mjera u NP navode se Saborski odbori za ravnopravnost i Odbor za ljudska prava, a Pravobraniteljica se navodi kao državno tijelo zaduženo za provedbu mjera Nacionalne populacijske politike.

<sup>100</sup> Postojao je pokušaj neformalnog koaliranja mehanizama i udruga civilnog društva; 2004. iz ureda Pravobraniteljice inicirana je Koalicija za promicanje ustavnog načela o ravnopravnosti spolova (vidi: <http://www.zamirzine.net/spip.php?article919&var>). Koalicija je prestala djelovati 2005., najvećim dijelom zbog toga što Ženska mreža Hrvatske, odnosno njena koordinatorica nije ispunila preuzete obaveze i time je prekinut kontinuitet djelovanja koordinacije. Autorica ovog istraživanja bila je dio te inicijative, a podatak da odgovornost za prestanak rada koordinacije u najvećoj mjeri snosi koordinatorica ŽMH potvrdila i pravobraniteljica Gordana Lukač Koritnik, u intervjuu za ovo istraživanje.

nizacije (iako često generira i nezadovoljstvo) jer im osigurava sredstva za njihove vlastite aktivnosti i vidljivost, to, u pravilu, ne bi trebala biti osnovna djelatnost središnjeg državnog tijela za mainstreaming, već bi to trebao biti rad na izgradnji, koordiniranju i funkcioniranju institucija. I ured Pravobraniteljice povremeno se upušta u istraživanja, naručuje projekte od udruga ili pojedinaca/pojedinki što, za razliku od VURS-a, nije dio njegova mandata. Na 'razvodnjavanje' mašinerije naročito ukazuju podaci na lokalnoj razini na kojoj se koordinatori/ce više bave socijalnim temama (obitelj, briga za djecu, nasilje, narkomanija i mladi), nego feminističkom agendom pozicije ženske mašinerije u sustavu i utjecaja žena na donošenje političkih i financijskih (proračunskih) odluka, čime se mnogo dublje zadire u postojeće odnose moći među spolovima i na mijenjanje rodnog režima. Uspješne svjetske prakse pokazuju da je u nekim strateški inovativnim pitanjima (rodna analiza budžeta, zastupljenost žena u politici, itd.) poželjno da središnji mehanizam potiče i/ili vodi pojedine kampanje i projekte, no većinu aktivnosti, pogotovo one koje su već etablirane, treba prepustiti udrugama, ministarstvima i drugim tijelima specijaliziranim za određeno područje, a sam se treba usredotočiti na koordiniranje *mainstreaminga*.

**Financijski i ljudski resursi**, posebno za potrebe VURS-a i Saborskog odbora za ravnopravnost spolova, nisu dostatni, a događa se i da sustavom predviđena radna mjesta ostanu upražnjena<sup>101</sup>.

Uz nekoliko već spomenutih zakona i nacionalnih strategija, rodna ravnopravnost nije dosljedno *mainstreamirana*, zakoni nisu sustavno monitorirani i usklađeni, javne politike iz drugih područja nisu analizirane ni vrednovane iz rodne perspektive, a niti jedna nacionalna politika za promicanje ravnopravnost spolova do sada nije praćena, evaluirana i revidirana s obzirom na ishod monitoringa i evaluacije.

Propuštena je prilika tematiziranja rodne ravnopravnosti i u procesu harmonizacije s propisima EU<sup>102</sup>. Ženske organizacije nisu imale dovoljno ekspertize,

<sup>101</sup> Vladinom Uredbom predviđeno je i mjesto zamjenika/ce predstojnice VURS-a kojeg/koju imenuje Vlada, ali to radno mjesto nije nikada popunjeno. U uredu Pravobranitelj/ice godinu dana ostalo je nepopunjeno mjesto savjetnika/ce za medije, a nakon što su, u svibnju 2006. dvije savjetnice i jedna namještenica napustile radna mjesta, jer su pred Općinskim sudom u Zagrebu podigle tužbu zbog diskriminacije i zlostavljanja, ta su mjesta ostala upražnjena.

<sup>102</sup> 2007. udruga B.a.B.e. je u suradnji s VURS-om i županijskim povjerenstvima organizirala niz



volje ni interesa; mehanizmi ih nisu uključivali u te procese iz kojih su i sami ostali dobrim dijelom isključeni. Time je propuštena prilika za uspostavljanje veza s institucijama i ženskim organizacijama aktivnim na razini EU-a koje bi, u procesu produživanja, mogle pomoći hrvatskim ženskim udrugama znanjem i zagovaranjem<sup>103</sup>. Rodna perspektiva u procesima integracije (osim putem nekog fonda EU-a) u potpunosti je prepuštena državnim mehanizmima, a to znači da se prati s nedovoljno entuzijazma kao što to u državnoj upravi biva, ako nema pritiska 'odozdo'.

Posljedica ovih strukturnih, a dijelom i subjektivnih nedostataka je to da mehanizmi nisu donijeli nove potencijale mobilizacije ženskih grupa i šireg stanovništva u gotovo svim područjima, od nacionalne do lokalne razine.

---

okruglih stolova i prezentacija na temu odnosa hrvatskih građana prema EU-u s posebnim naglaskom na usklađivanje radnog zakonodavstva prema rodnoj dimenziji kao i balansiranju obiteljskih i poslovnih obaveza za muškarce i žene.

<sup>103</sup> Pojedinačne ženske grupe i Ženska mreža Hrvatske jesu članice evropskih ženskih mreža (EWL, WAW, La Strada), ali se te veze ne koriste za saznanja i pomoć u procesu pridruživanja.





NAUČENE LEKCIJE I  
PREPORUKE

5







## 5.1. PERIODIZACIJA

Nakon analize podataka dobivenih iz dokumenata i intervjua, napravljena je periodizacija razvoja državnih institucija i njihovog odnosa prema grupama civilnog društva od 1990. do 2007. godine. Kako je riječ o višestrukoj tranziciji, to nam se činilo neophodnim da bismo mogle formulirati preporuke i zaključke koji se odnose na posljednji period. Pregled uključuje i uvide iz osobnog iskustva voditeljica ovog istraživanja koje nije bilo moguće isključiti, jer smo i same bile sudionice najvećeg dijela procesa. Razdoblje proučavanja podijelile smo u tri faze:

**1. Razdoblje od ranih devedesetih do 1996. godine.** Zbog posljedica tranzicije i rata, žensko pitanje jedva da je bilo na obzoru državne politike, osim ako se ticalo pitanja majčinstva, nataliteta i upotrebe žene kao simboličkog materijala u funkciji državotvorne politike. U to vrijeme, međutim, izrazito su aktivne bile zagovaračke feminističke grupe koje pitanje rodne ravnopravnosti smatraju važnim političkim, razvojnim i demokratskim pitanjem. Feminističke grupe dobivaju jaku podršku nekih domaćih i međunarodnih nevladinih organizacija, međunarodnih razvojnih agencija, te drugih svjetskih institucija, čak i vlada nekih država, npr. Austrije. Pod utjecajem međunarodne zajednice, prvenstveno IV. UN-ove konferencije o ženama 1995., 1996. osnovano je prvo državno tijelo, Povjerenstvo za jednakost, koje ne razvija suradnju s civilnim društvom

**2. Razdoblje od 1997. do 2003. godine.** Sve aktivnije civilno društvo uspjelo je ostvariti utjecaj na medije i političke aktore (stranke, državna tijela i pojedince/pojeдинke iz političke sfere). Istodobno jača utjecaj međunarodne zajednice, a na značaju dobivaju građanske stranke. Neke od njih pitanje rodne ravnopravnosti uvrštavaju među svoje društvene i političke prioritete (ASH, SDP, HNS, HSLS). S vremenom i konzervativne stranke, poput HDZ-a i HSS-a, uključuju više žena u politiku. Ženske su grupe organizirale niz radionica, seminara i drugih oblika edukacije rodnog osvještavanja političarki. Grupe u javnosti kontinuirano ističu zahtjeve za stvaranjem nacionalne mašinerije rodne ravnopravnosti. Povjerenstvo za jednakost 1997. donosi prvu Nacionalnu politiku rodne ravnopravnosti.

Godine 2000., smjenom vlasti i promjenom Ustava, stvara se ustavna osnova za zakonski i institucionalni okvir rodne ravnopravnosti i osniva se Saborski odbor za ravnopravnost spolova. Proces institucionalizacije dovršen je 2003. godine

donošenjem Zakona o rodnoj ravnopravnosti čime je stvorena konstitucionalna osnova za formiranje institucionalnih mehanizama rodne ravnopravnosti. Ženske su grupe sa svojom inicijativom imale važnu ulogu u tom procesu. One su temu rodne ravnopravnosti nametnule političkoj agendi, sudjelujući u formulaciji zakonskih rješenja. Također su sudjelovale u monitoriranju provedbe *mainstreaminga* rodne ravnopravnosti izvještajima u sjeni i godišnjim izvještajima ŽMH-e. Iz svega navedenog možemo zaključiti da su ženske grupe bile aktivni akter cjelokupnog *policy* procesa, od plasiranja teme na dnevni red do implementacije i monitoringa politike rodne ravnopravnosti. Neki zakoni, pogotovo oni doneseni do 2004. godine, usklađeni su sa ZORS-om, a donesene su i druge strategije koje uključuju rodnu ravnopravnost. Uloga aktivističkih grupa transformirala se iz prevladavajuće opozicijskog, pa i antagonističkog aktivizma spram državnih struktura, u zagovarački aktivizam koji uključuje razne oblike suradnje s institucijama. Država se transformirala u smjeru koji je promijenio dominantni diskurs o ženama. Glavno pitanje nakon toga postaje koliko će državne institucije biti učinkovite i otvorene za suradnju i participativno sudjelovanje organizacija civilnog društva u području vlasti.

**3. Razdoblje od 2004. do 2007. godine.** Ovo je razdoblje obilježeno s dvije tendencije. Mehanizmi postoje, ali ne uspijevaju bitno promijeniti rodni režim odnosa moći u državnom aparatu, ni u društvu. Opća je ocjena, koju dijele aktivistice i mnoge žene unutar struktura vlasti, da mehanizmi nemaju dovoljno političke inicijative i moći i da im nedostaju financijska sredstava i kapaciteti za stvarne promjene. Među feminističkim grupama prevladava dojam o birokratiziranosti sustava i prevelikim političkim obzirima birokratkinja. Nije zanemariv ni utjecaj subjektivnog faktora. Između mehanizama se javljaju konflikti i neproduktivna kompetitivnost, što se odražava i na žensku scenu. Zamjetan je i kompetitivan odnos između čelnica u mehanizmima i liderica ženskih grupa. U radu mehanizama izostaje formalna i neformalna koordinacija i suradnja kojom bi se omogućilo sinergijsko djelovanje javnog sektora. Ženski pokret u ovom razdoblju gubi na snazi i utjecaju, ne postoje jaki i vidljivi pritisci, a ako se javljaju, učinak im je gotovo zanemariv<sup>104</sup>. Grupe se specijaliziraju – među ženskim lidericama dolazi do personaliziranog liderstva, što podržavaju i potiču

<sup>104</sup> Za razliku od ranijih izbornih godina, CESI je na izborima 2007. bila jedina feministička grupa koja je sustavno i ažurno vodila kampanju za političku participaciju žena. Nažalost, ni ta kampanja nije zadobila dovoljnu vidljivost u javnosti i nisu je pratile druge ženske grupe.



mediji,<sup>105</sup> ali to ne doprinosi povezivanju i efikasnosti strategija ženskih grupa. Slično je s javnim konfliktima koji najčešće nisu u funkciji rješavanja problema i argumentirane rasprave o relevantnim problemima, nego ostavljaju dojam osobnih obračuna. Dolazi do udaljavanja između feminističkih organizacija i inicijativa usmjerenih na akademsko-istraživačke djelatnosti i onih koje se bave zagovaranjem i pružanjem izravne pomoći i servisa<sup>106</sup>. Ženski se pokret razjedinjuje i cjepka, po nekim ocjenama “bavi se sam sa sobom”. Naročito su oslabljene uspješne zagovaračke aktivnosti usmjerene na funkcioniranje institucija sustava i suradnju s mehanizmima kojom bi se transformirale državne strukture i sustav u cjelini. Komunikacija i suradnja s mehanizmima dobrim dijelom ovisi o osobnim sklonostima čelnica i pojedinki u ženskim grupama.

Stavovi o tome kakve bi strategije prema institucionalnim mehanizmima ženske udruge trebale razvijati vrlo su neujednačeni, ali o tom nema argumentirane javne rasprave. Slabe, ili barem nisu dio zajedničkog potencijala i veze s međunarodnim feminističkim institucijama, organizacijama i pokretom.

U ovom je razdoblju došlo do značajnih promjena u načinu i strukturi financiranja ženskih udruga. Strani se donatori i organizacije koji su dugo vremena pratili ženske grupe u Hrvatskoj povlače, jer je njihov posao “obavljen”. Država putem svojih institucija (ministarstva, uredi) i Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva (koja većinu sredstava dobiva iz proračuna, odnosno iz sredstava lutrije), postaju glavni izvor financija većini organizacija civilnog društva. Najveći strani donator postaje Evropska unija putem rada Delegacije Evropske komisije u RH. Fondovi EU-a zahtijevaju visoku ekspertizu i dokaze održivosti, a te uvjete najveći broj ženskih organizacija nije u stanju zadovoljiti. Razlika između organizacija u Zagrebu i onih u drugim gradovima i županijama, koja se do 2004.

---

<sup>105</sup> Vidi npr. Meyer, Thomas 2003.: *Mediokracija. Medijska kolonizacija politike*. Zagreb, FPZ

<sup>106</sup> U svibnju 2007. u izdanju Centra za ženske studije objavljen je zbornik radova sa simpozija Femfest: “Kategorički feminizam: Nužnost feminističke teorije i prakse”. Od 19 tekstova ni jedan se ne bavi suvremenom hrvatskom aktivističkom feminističkom praksom, dok su mjesto u zborniku našli tekstovi o feminizmu Bliskog istoka, o sporovima unutar svjetskog feminizma, o lažima globalnog sestrinstva, svi bez osvrta na lokalnu situaciju. Tek se dva teksta bave lokalnim praksama i to ženskim pismom. Prešućivanje lokalne feminističke prakse kulminira u tekstu o ratnim silovanjima, o čemu hrvatske feminističke grupe i pojedinke imaju iskustvo i znanje i izvor su informacija stranim istraživačima, ali ništa od toga nije uzeto u obzir u tom tekstu.

smanjivala, sad se povećava; ipak organizacije izvan Zagreba su zahvaljujući državnom sustavu financiranja u nešto boljem položaju nego ranije.

Upravo u tom razdoblju neke druge građanske inicijative – one usmjerene na funkcioniranje i transparentnost državne uprave, korupciju, brigu za okoliš, mirovnjačko-civilne grupe – postaju vidljive i dobivaju utjecaj unatoč sličnim uvjetima rada i financiranja. U jednom dijelu ovog razdoblja vrlo su aktivne i vidljive bile udruge koje zagovaraju prava populacije LGBT, ali su se i one rascjepkale i potrošile veliki dio energije na neproduktivne konflikte. Unatoč nekim ostvarenim akcijama, nemaju snage da proizvedu promjene, baš kao ni ženske grupe.

### **Ako razdoblje 2004.-2007. razmotrimo iz perspektive istraživačkog pitanja:**

*Jesu li mehanizmi bitno doprinijeli unapređenju statusa žena u RH, odnosno je li u RH uspješno proveden *mainstreaming* rodne ravnopravnosti, onda većina sudionica istraživanja, stručnjakinje i aktivistice feminističkih grupa kao i neke birokratkinje, smatraju da mehanizmi, u najmanju ruku, nisu ispunili očekivanja. Takav zaključak podupiru nacionalni pokazatelji statusa žena (zaposlenost, nasilje, participacija žena u politici) kojima se ukazuje na trend pogoršanja društvenog statusa žena. Jedino područje na kojem je došlo do napretka jest medijska vidljivost problema i pomaci u svijesti građana. To nije malo, ali nije ni dovoljno.*

Odgovor većine sudionica istraživanja na drugo ključno istraživačko pitanje: *Jesu li institucionalni mehanizmi omogućili feminističkim grupama i zagovornicama rodne ravnopravnosti povećani utjecaj na javne politike u smjeru rodne ravnopravnosti?*, također je negativan i mogao bi se sažeti u zaključku: “Imamo institucionalne mehanizme, ali ženske su grupe izgubile na snazi i utjecaju.” Prevladava percepcija da je s institucionalizacijom feminizma dio pokreta pasiviziran, kooptiran, a prema nekim mišljenjima i “korumpiran” dotacijama iz državnog budžeta ili selektivnim “pogodovanjem” pojedinih mehanizama pojedinim grupama i obrnuto, ovisno o osobnim sklonostima i uzajamnim interesima<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> Sami po sebi, uzajamnost interesa i neformalni odnosi su legitimni i pripadaju normalnom segmentu političkog djelovanja. Problem se javlja kad odnosi nisu transparentni, kad interesi nisu deklarirani i kad ne postoje kriteriji uspješnosti suradnje.



Osnivanjem institucionalnih mehanizama i državnim dotacijama proširena je baza ženskih grupa i inicijativa kojima su osigurani izvori financiranja, ali nastala situacija nije uspjela bitno utjecati na daljnju transformaciju institucionalnih mehanizama, razvoj i implementaciju rodno ravnopravnih politika.

Ovakvi se zaključci, međutim, ne podudaraju s rezultatima nekih drugih istraživanja i njihovim indikatorima. Početkom studenog 2007. objavljen je izvještaj Svjetskog gospodarskog foruma *Global Gender Gap*<sup>108</sup> prema kojem Hrvatska zauzima visoko 16. mjesto među 128 zemalja, odnosno njen rezultat pokazuje da je prevladano 0,72 % sveukupnog jaza (gap) između žena i muškaraca<sup>109</sup>. U tom istraživanju status žena u odnosu na muškarce uspoređivan je u području gospodarstva, prihoda i mogućnosti napredovanja na poslu, obrazovanja, političke participacije u vrhovima vlasti, socijalne skrbi i zdravstva. Kad se pogledaju zasebni indikatori u tim područjima, postaje jasno da Hrvatska svoje visoko, 16. mjesto zahvaljuje prvenstveno “jakoj” zastupljenosti žena u politici, odnosno u vrhu zakonodavne i izvršne vlasti. Iako je i Hrvatska ovdje prevladala tek 0,23 % jaza između žena i muškaraca, mnoge druge zemlje, uključujući evropske, stoje još lošije. Međutim, u izračunima nije uzeta u obzir politička zastupljenost žena na lokalnoj razini, što bi značajno oslabilo položaj Hrvatske. U području gospodarstva, odnosno zarade i karijere, Hrvatska zauzima 40-to mjesto (0,67 % savladanosti jaza), u obrazovanju 60-to, u zdravstvu i socijalnoj skrbi 37., s visokih 98 %, odnosno 97 % savladanog jaza, no u mnogim drugim zemljama jaz u zdravstvu i socijali još je manji. Pored toga, u razdoblju od 2000. do 2007. jaz je u Hrvatskoj smanjen za samo 0,05 posto<sup>110</sup>. Žene koje žive hrvatsku stvarnost zacijelo ne osjećaju efekte tako dobrog statusa unutar GGG-u. No, činjenica je da je, u odnosu na Sloveniju, uz Hrvatsku jedinu zemlju bivše Jugoslavije za koju se trajno iskazuju podaci, jaz između žena i muškaraca u Hrvatskoj manji (0,72% savladanosti, naspram slovenskih 0,68%) i da se i dalje brže smanjuje (smanjenje za Sloveniju od 2000. iznosi samo 0,01 %).

Objašnjenje za ove razlike unutar globalnog i nacionalnog konteksta moglo bi se potražiti upravo u rezultatima ovog istraživanja. Institucionalni meha-

---

<sup>108</sup> <http://www.weforum.org/pdf/gendergap/report2007.pdf>

<sup>109</sup> Potpuna nejednakost iskazuje se rezultatom 0,00, a potpuno prevladavanje jaza 1,00.

<sup>110</sup> Do najvećeg smanjenja došlo je u Španjolskoj, 0,09 posto koja je poznata po snažnoj ženskoj političkoj mašineriji i dobro institucionaliziranom mainstreamingu rodne ravnopravnosti.

nizmi su uspostavljeni, žene su relativno dobro zastupljene u vrhovima vlasti, ali cjelokupna ženska mašinerija i *mainstreaming* rodne ravnopravnosti nisu profunkcionirali.

## 5.2. PREPORUKE

U ovom poglavlju osvrnut ćemo se na prakse djelovanja hrvatskih institucija i ženskih organizacija, usporedivši ih s iskustvima i praksama iz drugih sredina<sup>111</sup> i temeljem toga preporučiti područja i mjere djelovanja, odnosno ponuditi preporuke na raspravu. Najprije navodimo nekoliko preporuka koje se odnose na cjelokupni društveni i politički kontekst unutar kojeg djeluju institucije i ženske organizacije u Hrvatskoj, a potom preporuke u vezi s promjenom Zakona o ravnopravnosti spolova i institucionalnih mehanizama rodne ravnopravnosti.

**Depolitizacija i profesionalizacija mehanizama.** Depolitizacija je bitna jer institucije moraju reflektirati stavove svih žena unutar postojećeg političkog spektra i djelovati u skladu s načelom ravnopravnosti spolova i usvojenom politikom ravnopravnosti spolova, a ne prema vladajućim stranačkim interesima. Depolitizirani i profesionalizirani mehanizmi trebali bi utjecati na Vladu i njene politike, a ne biti transmisija Vladine politike i prioriteta.

Odmak od utjecaja stranačkih politika osiguran je novim zakonima – o državnim službenicima i sustavu državne uprave. Simptomatično je da ti zakoni nisu usklađeni sa ZORS-om, a jesu s Ustavnim zakonom o manjinama. Ukoliko dođe do usvajanja ZORS-a kao generičkog zakona, trebalo bi tražiti izmjene svih zakona koji se odnose na ustrojstvo i rad državne uprave, a trebaju osigurati ravnopravnost spolova.

**Otvorenost, inkluzivnost i participativnost** trebaju postati način rada i odlike ženske mašinerije u kojem građanke i organizacije civilnog društva postaju aktivni sudionici tokom čitavog *policy* procesa. Reforma uprave kod nas se najčešće shvaća kao poboljšanje servisa za građane i građanke (kraće čekanje u

<sup>111</sup> <http://www.un.org/womenwatch/daw/news/natlmach.htm>

<http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/thematic99.htm>

<http://www.un.org/womenwatch/forums/Peking5/natlmach/natlmach.htm>



redovima, dostupnost usluga na Internetu), što je poželjna, ali ipak tek površna transformacija. Pravi demokratski sudionički proces zahtijeva trajno međusobno usuglašavanje institucionalnih mehanizama i interesnih grupa i otvorenost prema građanima/građankama.

**Suradnja i koordinacija između pojedinih mehanizama.** To su ključni faktori za uspjeh *mainstreaminga* i unapređivanje statusa žena. U zemljama razvijene demokracije takva se suradnja (okupljanje, razmjena informacija i iskustava, zajedničke kampanje i svjesno nastojanje na stvaranju sinergije) postiže i s nižom razinom normirane koordinacije. U Hrvatskoj tek treba postići tu razinu političke kulture, stoga je potrebna i veća formalizacija koordinacije i suradnje.

**Usvajanje kompleksnih znanja o *policy* procesu.** Kad su mehanizmi uspostavljeni, jedan od temeljnih problema postaje kako retoriku statusa, napretka, blagostanja, potreba i interesa prevesti u jasne ciljeve. Moglo bi se reći da je kod nas proces stao na pola puta. Postoje mehanizmi i javne politike, ali nedostaju specificirana sredstva, institucionalna potpora, razrađene mjere i njihovi nositelji, detaljno razrađeni vremenski rokovi i dinamika provedbe, vertikalna i horizontalna koordinacija, sustav praćenja i vrednovanja mjera, pokazatelji njihove uspješnosti i procjena (evaluacija) njihova učinka.

**Educiranje vladajuće garniture i institucija izvan rodnih mehanizama.** Na njih treba prenijeti znanja o konceptu roda, ravnopravnosti, jednakosti žena i muškaraca, politici jednakih mogućnosti i općedruštvenoj važnosti tih tema. Birokratizirane strukture uvijek pružaju otpor novim projektima, čak i kad se, s obzirom na tradicionalnu sredinu, poraće i jak utjecaj crkve, ne radi o tako osjetljivom i još uvijek kontroverznom pitanju kao što je rodna ravnopravnost. Kategorija roda i rodne analize smatra se nevažnom čak i u područjima uz koje se “žensko pitanje” tradicionalno veže (socijalna skrb, zdravstvo, obrazovanje), a



pogotovo u gospodarstvu, pravosuđu, obrani, energetici, decentralizaciji, reformi uprave i u pitanjima ruralnog razvoja<sup>112</sup>.

**Oснаživanje jedinica regionalne i lokalne samouprave.** One bi trebale implementirati politiku rodne ravnopravnosti i potrebno je uključiti ih u donošenje odluka. Svaka lokalna jedinica treba razviti vlastiti plan djelovanja i programe u koje treba uključiti sva područja politike. Lokalne su vlasti često inertnije, s izraženijom hijerarhijom i neprijateljstvom prema politikama rodne ravnopravnosti negoli središnja državna tijela, ali postoje i iznimke, a županijska povjerenstva za ravnopravnost mogu ostvariti velike promjene paradigme, upravo tamo gdje su najpotrebniji.

**Razvijanje strategije suradnje između ženskih grupa i mehanizama kroz razvijanje praksi dobrog upravljanja.** Suradnja na javnim politikama treba biti *participativna*, ali isto tako *učinkovita*, *pravovremena* i *smislena*, tj. treba omogućiti građanima i građankama da doprinesu kreiranju javne politike, a da se time proces ne produži u nedogled i ne postane besmislen, odnosno svrha samome sebi. *Participacija* podrazumijeva uključivanje dionika u sve faze *policy* procesa, od identifikacije problema i područja primjene do definiranja samog participativnog procesa, strateškog planiranja, implementacije i razvoja politike, njenog monitoriranja i vrednovanja rezultata. Kad je riječ o ženskim politikama onda su dionici svi zainteresirani građani i građanke, nevladine organizacije, ali i državni dužnosnici/ce i službenici/ce na nacionalnoj i lokalnoj razini. Svi oni u proces unose široki dijapazon pogleda i stavova. Na kraju, participacija podrazumijeva i spremnost na razumna kompromisna rješenja, jer je konsenzus

<sup>112</sup> Sljedeći primjer odlično oslikava stanje: 2007. godine je, na tragu nastojanja da se uprava približi građanima i građankama, uveden središnji portal javne uprave, Moja uprava (<http://mojauprava.hr/>), koji pruža niz informacija o raznim područjima državne uprave. Kao tematske jedinice nalazimo Obrazovanje, Zdravlje, Obitelj, Promet i vozila, Branitelji, Treća dob i Potrošači. Ravnopravnost spolova i žene nisu uključeni niti u jedno od tih područja. Unošenjem pojma "ravnopravnost spolova" u tražilicu portala dobivamo odgovor: "Nisu pronađeni dokumenti za pretragu 'ravnopravnost spolova'". Ako pojam tražimo unutar kategorije "uprava" dobivamo 1498 rezultata sa službene internetske stranice Vlade ([www.vlada.hr](http://www.vlada.hr)). U četiri prva rezultata nalazimo obavijesti o aktivnostima potpredsjednice Vlade, posljednju iz svibnja 2007. Ostale jedinice su smještene u kategoriju Obitelj-Zajednica-Ravnopravnost spolova, ali sve redom daju slijedeći rezultat: "Nije pronađen traženi sadržaj, zahvaljujemo na razumijevanju". Ured za ravnopravnost spolova pojavljuje se u okviru [www.vlada.hr](http://www.vlada.hr), ali ne i na stranicama portala Moja uprava, kao ni Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova

u široko zamišljenoj participaciji nedostižan ili vremenski toliko zahtjevan da se gubi smisao.

**Razvijanje zajedničke strategije kreiranja političke volje za integraciju rod-nih politika.** Nacionalna mašinerija treba mobilizirati ženski pokret za vlastite kampanje, te javno i vidljivo podržavati njihove kampanje. Slijedeća bi područja trebala biti prioriteta:

- zajedničke kampanje osvještavanja o pitanjima roda u javnosti, ali i unutar državnih tijela,
- vidljivost rodne mašinerije i udruga u javnosti – vodeći računa o specifičnostima i potrebama svakog od segmenata
- zagovaranje žena na najvišim državnim pozicijama, uredima, ministarstvima i povećanja njihovog broja,
- razvijati dobru argumentaciju i objašnjenja zašto je rod važan element razvoja i demokratizacije,
- pripremati redovne zajedničke susrete s predsjednikom države, vlade i drugih državnih tijela na kojima se izvještava o napretku i postignućima, zalaganju i potrebama, te zahtijeva podrška.

Organizacije civilnog društva trebaju imati aktivnu ulogu putem kolektivnog zagovaranja, iniciranja i odazivanja na suradnju s mehanizmima; trebaju obavljati istraživanja, nuditi ekspertizu i drugu pomoć tijelima državne mašinerije i drugim institucijama. Istodobno trebaju ostvarivati svoju ulogu osnaživanja žena putem edukacija, direktne pomoći i kampanja. Vrlo je važna suradnja i pružanje mentorstva državnim službenicima/cama i dužnosnicima/cama na lokalnoj razini. Ako je to ostvareno, državi i vlastima nije jednostavno ukidati i marginalizirati rodne komponente upravljanja i planiranja. I posljednje, iako ne manje važno, potrebno je voditi računa o stanovitom *fair-playu* u međusobnim odnosima<sup>113</sup>. Rodno osvijestene politike i njihovi akteri, institucije i OCD-i moraju voditi računa o socijalnim, klasnim, i drugim razlikama među ženama, te o posebnim potrebama manjinskih žena i žena s invaliditetom.

---

<sup>113</sup> Kod nas je, od kad su mehanizmi zaživjeli, pažnja medija, a time i javnosti premještena s udruga i njihovih projekata na femokratkinje. Iako interes medija ni u tom segmentu nije dovoljan, oni se, ukoliko u događaju ne sudjeluje neka dužnosnica, odazivaju slabo, ili nikako. Birokratkinje bi, u takvim situacijama, trebale voditi računa o tome da pažnju ponovo preusmjere na udruge, a ne da njihove aktivnosti koriste za vlastitu promociju.



## 5.3. PROMJENA ZAKONA I RESTRUKTURIRANJE MEHANIZAMA

Prema pisanju medija<sup>114</sup>, Ustavni sud donio je u rujnu 2007. godine odluku o ukidanju Zakona o ravnopravnosti spolova, jer u Saboru nije izglasan dvotrećinskom većinom kako je to Ustavom propisano za zakone koji se odnose na ljudska prava. Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova izjavila je tim povodom da je ovo dobar trenutak da se o Zakonu provede široka javna rasprava prije njegovog ponovnog stavljanja u saborsku proceduru.

Odbor Konvencije o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena, (CEDAW) sa svog 32. zasjedanju 2005. godine na kojem je razmatrao Drugo i treće izvješće Republike Hrvatske, dostavio je Vladi RH sljedeće preporuke:

- Hrvatska treba ojačati nacionalne mehanizme, a posebno Vladin ured za ravnopravnost spolova, osiguravajući mu dostatne kadrove i financijska sredstva kako bi postao učinkovitiji u obavljanju svog mandata,
- pritom treba omogućiti bolju i djelotvorniju koordinaciju između različitih mehanizama za ravnopravnost spolova i jačanje suradnje s civilnim društvom,
- Hrvatska treba redovno provoditi analizu utjecaja svojih zakonodavnih reformi, politika i programa kako bi se osiguralo da poduzete mjere vode željenim ciljevima,
- o rezultatima tih analiza Hrvatska treba u svom sljedećem Izvješću obavijestiti CEDAW.

Ovim istraživanjem došle smo do uvida da bi trebalo mijenjati Zakon o ravnopravnosti spolova, a ne samo donijeti ponovljenim postupkom Ovaj paragraf treba shvatiti kao doprinos javnoj diskusiji i predstojećim promjenama Zakona o ravnopravnosti spolova, napose u području u kojem on regulira institucionalne mehanizme.

Iako se u dijelu javnosti ponovo javlja prijedlog da bi trebalo osnovati ministarstvo za žene, mi smatramo da bi trebalo slijediti smjernice UN-a i Vijeća Europe. Koncept ministarstva (osim što nije sasvim realan u danim uvjetima) smatra se

<sup>114</sup> "Ustavni sud ukida Zakon o ravnopravnosti spolova", Jutarnji list, 14.10.2007., str. 4.



prevladanim modelom ženske mašinerije. Razlozi su već navedeni, ali neke ćemo ponoviti. Hoće li neko ministarstvo biti osnovano ovisi o političkim prioritetima svake vlade, što znači da nije osiguran kontinuitet ženske mašinerije. Postoje i drugi argumenti protiv ministarstva: iskustva pokazuju da ministarstva za žene, osim što su u praksi uvijek višesektorska, teško uspijevaju ostvariti utjecaj na druga ministarstva, odnosno bivaju marginalizirana; kao visoko centralizirana i hijerarhijska tijela, ministarstva nemaju razvijenu kulturu suradnje s civilnim društvom na razini artikuliranja politika i izrade prijedloga zakona; ministarstva imaju inherentnu birokratsko-hijerarhijsku tendenciju po kojoj za sve iz tog područja postaje odgovorna samo jedna, ili tek nekoliko osoba s autoritetom (ministrica/ministar); o političkoj umješnosti, ali i o političkoj pripadnosti ministra/ministrice ovisi kakve će biti javne politike koje ministarstvo propisuje i provodi.

Stoga je, od Konferencije UN-a za žene 1995., umjesto ministarstava prihvaćen koncept *mainstreaminga* rodne ravnopravnosti. To, dakako, ne znači da i u tom modelu, kao dio ženske mašinerije, ne može djelovati i ministarstvo, ali važno je stvoriti mašineriju koja će biti trajni dio državne strukture. Smatramo da u procesu pravovaljanog usvajanja ZORS-a treba **normativno restrukturirati nacionalnu mašineriju i osmisliti jaki institucionalni sustav za *gender mainstreaming*.**

Problem ZORS-a dijelom proizlazi iz toga što je on istodobno antidiskriminacijski zakon, zakon koji regulira posebna područja i posebne mjere, i zakon kojim se uspostavljaju institucionalni mehanizmi rodne ravnopravnosti, pa teško funkcionira na svim tim nivoima<sup>115</sup>. Uvođenje sankcija zacijelo bi bitno poboljšalo dimenziju Zakona koja se odnosi na diskriminaciju temeljem spola/roda. Međutim, iz prakse drugih zemalja, poznato je da se problem *mainstreaminga* uspješnije rješava dobro pozicioniranom, strukturiranom i koordiniranom nacionalnom mašinerijom s jasno definiranim mandatima.

Svjetska iskustva pozicioniranja ključnog mehanizma su raznovrsna. Središnje državno provedbeno i koordinacijsko tijelo (usporedivo s VURS-om) može biti smješteno pri bilo kojem multisektorskom ministarstvu koje pokriva cjelinu državne uprave i može osigurati *mainstreaming*, kao što su to, npr. ministarstvo planiranja, razvoja, financija i slična. Ono može biti tijelo užeg kabineta vlade u

<sup>115</sup> Slično je uočeno u Danskoj.

kojem se obavlja temeljno planiranje i donose glavne političke odluke, ili može biti smješteno pri uredu premijera, ili predsjednika države<sup>116</sup>. Stoga predložimo re-pozicioniranje sadašnjeg VURS-a na neku od navedenih pozicija gdje bi imao veći politički utjecaj, ili barem njegovo redefiniranje kao trajnog radnog tijela Vlade koje sudjeluje u njenom radu, a ne tek stručne službe. U svakom slučaju središnje državno tijelo treba ojačati financijski i naročito kadrovski.

Sustavu, međutim, nedostaje i tijelo u koje bi, uz visoke državne službenike (koordinator/ice u tijelima državne uprave) i predstavnika/ce užeg kabineta Vlade, bile uključene i predstavnice/ci civilnog društva, stručnjakinje za rodna pitanja, istraživačice i aktivistice ženskih grupa. Stoga predlažemo osnivanje novog tijela: **Nacionalnog savjeta, vijeća ili povjerenstva za provedbu ravnopravnosti spolova**. Tijelo bi imalo funkciju objedinjavanja čitavog sustava s ovlastima da utječe na politike Vlade, da iz rodne perspektive monitorira i procjenjuje zakone, državne strategije, politike i programe, da prati provedbu *mainstreaminga*, da u donošenje propisa i nacionalnih politika uključuje organizacije civilnog društva i da čitavom sustavu osigura stručnost, vjerodostojnost i autoritet. Savjet ima poslovnik i protokol o svome radu i procedurama i podnosi javne izvještaje. Koordinirajuće stručno tijelo koje Savjetu pruža logističku podršku je VURS.

ZORS treba **jasno definirati mandate institucionalnih mehanizama i njihove međusobne odnose**. Osnovna djelatnost središnjeg državnog tijela (VURS-a) treba biti provođenje i koordinacija *mainstreaminga* rodne ravnopravnosti i nacionalne politike rodne ravnopravnosti.

Za uspješan *mainstreaming*, sva ministarstva i druga upravna tijela trebaju imati, ovisno o veličini i važnosti, barem jednu osobu, a u većim tijelima i upravnu jedinicu (odjel ili odsjek) koja isključivo, ili barem prvenstveno radi na provedbi *mainstreaminga* rodne ravnopravnosti i provođenju mjera javnih politika koje se odnose na žene i rodnu ravnopravnost. Ministarstva izvještaje o radu na tom području periodički podnose Vladi i Savjetu, a središnje državno tijelo (VURS) ima koordinirajuću i savjetodavnu ulogu u odnosu na te jedinice.

<sup>116</sup> Za više informacija vidi <http://www.un.org/womenwatch/daw/news/natlmach.htm> "Best practices".



Nacionalne strategije (petogodišnje planove rodne ravnopravnosti), izrađuje Savjet, u suradnji sa središnjim državnim tijelom (VURS-om), i u korelaciji s ostalim javnim politikama.

Ukoliko u novoj strukturi vlade opstane MOBMS, ili neko slično ministarstvo u čiju nadležnost spada i ravnopravnost spolova, u njegov mandat (i naslov) trebalo bi ugraditi i rodnu ravnopravnost. Takvo ministarstvo trebalo bi sadržavati i tijelo (*steering committee*) predstavnika drugih ministarstava i civilnog društva zaduženo za iniciranje i nadgledanje *mainstreaminga* rodne ravnopravnosti.

ZORS-om, ili nekim drugim zakonskim aktom, treba **obvezati tvorce proračuna da određeni postotak sredstava (5%) bude alociran za politiku *mainstreaminga***, programe i projekte ravnopravnosti žena, na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnim razinama.

ZORS-om treba obvezati Vladu i ministarstvo financija da provodi rodnu **analizu proračuna** i pri njegovom donošenju vodi računa o različitim potrebama žena i muškaraca.

**Mandat Pravobranitelja/ice za ravnopravnost spolova treba ojačati** u odnosu na provedbu zakonskih odredbi kojima se uređuje institucionalni sustav rodne ravnopravnosti i mjere nacionalne politike za promicanje ravnopravnosti spolova. Mandat PRS, po uzoru na svjetska iskustva<sup>117</sup> trebalo bi proširiti i sljedećim obavezama i pravima:

- obveza davanja javnog mišljenja u procesu predlaganja i donošenja zakona i njihove usklađenosti sa ZOR-som, kao i ocjene važećih zakona,
- davanje (načelnog) javnog mišljenja u slučajevima diskriminacije (osim kad je slučaj u sudskom postupku), kao i nakon donesenih presuda u slučajevima diskriminacije temeljem spola,
- iznošenje javnog mišljenja u slučajevima u kojima poslodavac ne poštuje načela i mjere jednakih mogućnosti, jednakih plaća za isti rad i posebne mjera za sprečavanje i uklanjanje posljedica diskriminacije,
- ovlastiti pravobraniteljstvo da provodi istrage u slučajevima uočene ili prijavljene diskriminacije i bez izrazitog dopuštenja pogođene osobe, odnosno

---

<sup>117</sup> Slične ovlasti ima ombudsperson u Finskoj i Norveškoj, čiji su zakoni poslužili kao predložak za ZORS, ali nisu preuzete sve ovlasti.

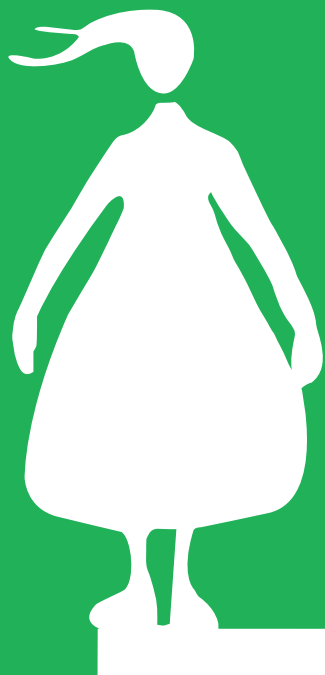
temeljem anonimne prijave, prijave druge osobe, ili udruge. Anonimnost pojedinca ili pojedinke mora biti striktno zaštićena, a osoba ili grupa osoba o čijem se slučaju vodi istraga moraju biti zakonom zaštićeni od dobivanja ot-kaza do okončanja istrage i dobivanja mišljenja pravobraniteljstva. Mišljenje se dostavlja objema stranama u sporu,

- u mandat pravobraniteljstva treba ugraditi ulogu posrednika u sporu. Ukoliko nalazi potvrde postojanje diskriminacije a strane ne postignu dogovor, oštećena stranka ima pravo nalaz pravobranitelj/ice predočiti sudu koji ga uzima u obzir kao dokaz,
- pravobraniteljstvo, zajedno sa središnjim državnim tijelom i Savjetom sudje-luje u radu na nacionalnoj politici rodne ravnopravnosti i može biti nositelj pojedinih mjera te politike.

Pravobranitelj/icu bi trebalo preimenovati u Pravobraniteljstvo za ravnopravnost spolova, zbog zadovoljavanja principa rodne neutralnosti i zbog semantičke prohodnosti.

Iako ne spada u nadležnost ZORS-a, **Saborski odbor za ravnopravnost spolova** trebao bi, unutar svog djelokruga i ovlasti, imati jače naglašenu ulogu nadgle-danja rodne mašinerije, politika i programa vlade, javnih tijela vlasti i privatnih institucija kao i provođenja zakona i odluka mjerodavnih tijela. *Odbor treba osigurati autonomiju rodne mašinerije u odnosu na druga tijela državne uprave.* Treba zaprimati prigovore, pozivati na davanje iskaza i saslušanja, posredovati u slučajevima sukoba među pojedinim dijelovima mašinerije. Također je odgo-voran za pomoć u koordinaciji *mainstreaminga* i poticanje rodno specifičnog zakonodavstva.









Literatura često navodi da su nedjelotvorni institucionalni mehanizmi lošije rješenje nego da ih uopće nema. Hrvatska mašinerija za žene je uspostavljena i, unatoč nepovoljnoj percepciji, neke su stvari pokrenute. Problem je barem postao prepoznatljiv, a država je odškrinula vrata feminizmu.

Koordiniranje mehanizama i njihova suradnja s feminističkim grupama i pojedinkama iz civilnog društva ključni su za uspjeh mašinerije i za razvoj civilnog društva. Nigdje na svijetu ženski pokret nije jedinstven i gotovo su svugdje prisutne sve tendencije. Postoje radikalne feminističke grupe koje odbacuju i osuđuju svaku suradnju s državnim tijelima (uključujući primanje sredstava) i koje na razini *grass-roots* rade na podizanju svijesti žena i propitkivanju diskriminirajućih praksi patrijarhata. Na drugom su polu grupe koje su institucije kooptirale i koje služe kao plaćeni servisi ili provode projekte i programe koje kreiraju institucije. Postoji i treća kategorija – reformističke grupe koje su otvorene za suradnju s državnim institucijama, sudjeluju u njihovoj transformaciji i istodobno vode računa o očuvanju vlastite autonomije. One imaju ravnopravnu i kontrolnu ulogu u kreiranju javnih politika i nadgledanju njihove provedbe<sup>118</sup>. Sve te kategorije mogu biti korisne u reformi države i nametanju feminističke agende. Problem je obično u tome što ideološke i organizacijske razlike i zauzete pozicije onemogućavaju bilo kakvu smislenu suradnju među grupama različite orijentacije.

Sami mehanizmi, odnosno ženska mašinerija u obimu u kojem postoji, snose velik dio odgovornosti za implementaciju politika rodne ravnopravnosti i njihov učinak na unapređivanje statusa svih žena, kao i za suradnju s udrugama. Participativno sudjelovanje i “partnerski odnosi” su strategije koje uvažava i preporuča suvremena teorija države i civilnog društva, UN i EU. Suradnja mora proizlaziti iz odgovornog, otvorenog, transparentnog i inkluzivnog odnosa mehanizama prema grupama civilnog društva. Ali i dobrih upravljačkih praksi i jasnih strategija suradnje koje primjenjuju ženske grupe.

Ženske politike i *mainstreaming* rodne ravnopravnosti najuspješnije se provode u zemljama u kojima su i državne strukture i ženske *policy* mašinerije feminističke, odnosno gdje državne strukture inkorporiraju feminističke sadržaje i

---

<sup>118</sup> Kod nas bi tek trebalo provesti istraživanje i ustanoviti koje su točno pozicije i politike ženskih grupa.

ciljeve<sup>119</sup> i uspijevaju promijeniti zakone, propise i prakse. Jedan od ključnih preduvjeta je da takve institucije osnažuju, potiču i uključuju u *policy* procese one organizacije i aktivistice koje rade na ekonomskom, političkom i socijalnom statusu žena. Dok je 'welfare država', najčešće pomoću ministarstava pokušavala uglaviti žene u ulogu korisnica usluga, umjesto da budu sudionice u određivanju ishoda, ženske *policy* mašinerije koriste svoje ovlasti i financijska sredstva da pomognu nevladinim feminističkim i ženskim zagovaračkim organizacijama da se bore za vlastitu *policy* agendu. U velikom su broju slučajeva femokratkinje usko povezane s tim organizacijama, iako postoje i slučajevi gdje feminističke državne ustanove pokušavaju kontrolirati grupe i utjecati na njihovu definiciju feminizma. U mnogim zemljama femokratkinje su suočene s napetošću izazvanom zahtjevima njihovih političkih ili birokratskih uloga, te veza s nevladinim feminističkim organizacijama<sup>120</sup>.

Iskustva pokazuju da su najbolji rezultati ostvareni tamo gdje su udruge uspjele stvoriti zdravo savezništvo sa ženskim institucijama (ministarstva, uredi, agencije, povjerenstva) na svim državnim razinama. U zemljama u razvoju uočeno je da je takva suradnja omogućila dalekosežne promjene u reformi upravljanja i transformaciji države<sup>121</sup> u smjeru učinkovitosti, decentralizacije i demokratizacije. Izmijenjen je osnovni diskurs odnosa vlasti i civilnog društva, a osnažen je i civilni sektor i njegovi kapaciteti za promociju vlastite agende i pružanje servisa. Novonastala situacija u Hrvatskoj – s jedne strane kriza feminističkog pokreta, s druge ostvareni preduvjeti za integraciju feminističke agende u državu – mogla bi se pokazati produktivnom.

---

<sup>119</sup> Amy G. Mazur, Dorothy McBride Stetson, "Conclusion: The Case for State Feminism", u *Comparative State Feminism*, Eds: Dorothy McBride Stetson, Amy G. Mazur, Sage Publications.

<sup>120</sup> ibidem, str. 273.,

<sup>121</sup> Beckwith and Ruch, 2003.

# LITERATURA







Bacchi, Carol, 1999. Women, policy and politics. The construction of policy problems. Sage: London

Bagić, Aida 2004 *Women's Organizing in Post-Yugoslav Countries: Talking about 'Donors'*, in: Gould, Jeremy and Henrik Secher Marcussen (eds.): *Ethnographies of Aid*, Occasional Paper Series, International

Bagić, Aida, 2002, International Assistance for Women's Organizing in south Eastern Europe: From Groups and Initiatives to NGOs. OSI International Policy Fellowship.

Bežovan, Gojko, Ivanović, Milan 2006. *Razvoj civilnog društva u Hrvatskoj*, Program Ujedinjenih Naroda za razvoj (UNDP) u Hrvatskoj, Zagreb, 2006. <http://www.undp.hr/upload/file/113/56995/FILENAME/razvoj%20civilnog%20društva%20u%20>

Bežovan, Gojko, Zrinščak, S., Vugec, M. 2005: *Civilno društvo u procesu stjecanja povjerenja u Hrvatskoj i izgradnje partnerstva s državom i drugim dionicima*, Izvješće istraživačkog projekta CIVICUS-ov indeks civilnog društva u Hrvatskoj, Zagreb

Banaszak, Lee Ann, Karen Beckwith and Dieter Rucht (eds.) 2003. *Women's Movements Facing the Reconfigured State*, Cambridge: Cambridge University Press.

Beckwith, Karen. 2000. Beyond compare? Women's movements in comparative perspective." *European Journal of Political Research*. 37: 431-468.

Bežovan, Gojko , *Zakonski, politički i kulturni okvir za razvoj civilnog društva u Hrvatskoj*, Revija za socijalnu politiku, godina 10, br. 1, 2003, str. 23-44.

Broz, Tajana, ur 2007. *Obje strane demokracije*, 2007. CESI Zagreb

Colebatch, Hall 2004 *Policy*, Biblioteka Politička misao, FPZ Zagreb

Council of Europe, 1998. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices: Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming [EG-S-MS (98) 2]. Strasbourg.

Čakardić, Ankica, Ana Jelušić, Daniela Majić i Tanja Ratković, ur. 2007. *Kategorički feminizam. Nužnost feminističke teorije i prakse* Biblioteka FemFesta. Zagreb

Čulig, Kufrin, Landripet 2007. Odnos Hrvatskih građana prema ulasku u EU, Zagreb, FF press&B.a.B.e.

Daly, Mary and Katherine Rake 2003. *Gender and the Welfare State*, Cambridge/Oxford: Polity Press.

Feldman, Andrea 1999. "Uz dvadeset godina neofeminizma u Hrvatskoj". Kruh i ruže br. 10, Ženska infoteka, Zagreb

Franc, Renata, Vlado Šakić. 2006. Stavovi javnosti o nevladinim organizacijama Zagreb, CroNGO bilten, AED

Gal, Susan and Gail Kligman 2000. *The Politics of Gender after Socialism*, Princeton: Princeton University Press.

Hromatko, Ana. 2007. Procjena stanja razvoja organizacija civilnoga društva u Republici Hrvaskoj

Istraživanje o jednakim mogućnostima na tržištu rada, 2007. ur. Iris Valković, Gordana Obradović-Dragišić

Ivanović, Mladen, ed. 2005. Pravni okvir za djelovanje nevladinih organizacija koje u RH obavljaju

Kašić, Biljana, Marijan, Pešut „Vodič prema politici rodne jednakosti: izazovi i mogućnosti“, Zagreb, Centar za ženske studije, 2005. str. 35

Krizsán, Andrea and Violetta Zentai: *Gender Equality Policy or Gender Mainstreaming: the case of Hungary* Center for Policy Studies Central European University Budapest, Hungary

Okrugli stol Rodna ravnopravnost i hrvatsko društvo u zakonodavstvu i stranačkim političkim programima: kritike i perspektive, Kruh i ruže br. 22 2004. 1-8





Kunac, Suzana 2006. Vrijednost vrednota: civilno društvo i hrvatska demokracizacija (Zagreb: BaBe)

Leinert Novosel Smiljana, 1990. Žene – politička manjina: perspektive sudjelovanja žena u javnom životu Impresum:Zagreb

Levy, Caren (1996) 'The process of Institutionalising Gender in Policy and Planning: The Web of Institutionalisation', DPU Working Paper Series, Working Paper No 74

Levy, Caren 1997 'Institutionalisation of Gender through Participatory Practice' in I Guijt and M Kaul Shah (eds) *The Myth of Community*, IT Publications.

Lovenduski Joni (ed.) 2005. *State Feminism and Political Representation*. Cambridge University Press.

Maria Bustelo, „Evaluation of Gender Mainstreaming: Ideas from a Meta-evaluation Study“, *Sage Publications*, London, Thousand Oaks and New Delhi, Vol 9(4): 383-403.

Mazur, Amy (ed.) 2001. *State Feminism, Women's Movements and Job Training: Making Democracies Work*, London/New York: Routledge.

Melissa Haussman and Birgit Sauer 2007. *Gendering the State in an Age of Globalisation*, Rowman and Littlefield.

Meyer, Thomas 2003. *Mediokracija. Medijska kolonizacija politike FPZ* Zagreb

Neimanis, Astrida Uvođenje načela ravnopravnosti spolova u praksu, Priručnik 2003., UNDP, Zagreb

Obradović-Dragišić Gordana, ur, 2005. Priručnik: Rodna perspektiva u politici i praksi, CESI, Zagreb.

Petak, Zdravko i Ana Petek, 2006. *Politika za mlade u Republici Hrvatskoj: Primjena analize javnih politika u radovima studenata FPN-a, DIM* Zagreb.

Rees, Teresa, 1998. *Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training, and Labor Market Policies*. New York: Routledge.

Rodin, Siniša, ur. 2003 *Jednakost muškarca i žene: Pravo i politika u EU i Hrvatskoj*, IMO, Zagreb.

Sainsbury, Diane 1996. *Gender, Equality and Welfare States*, Cambridge: Cambridge University Press.

Sineau, Mariette 2003, *Ravnopravnost – Vijeće Europe i sudjelovanje žena u političkom životu*, Council of Europe Publishing

Stetson, Dorothy McBride and Amy Mazur (eds.) 1995. *Comparative State Feminism*, Thousand Oaks/London/New Delhi: Sage.

Šimonović, Dubravka, ur 2004: *Kratki vodič kroz CEDAW, Konvenciju o uklanjanju svih oblika diskriminacije žena i njezinu primjenu u Republici Hrvatskoj*, Zagreb, VURS

Škrabalo, Marina, Nives Miošić-Lisjak i Jasmina Papa (ur.) (2006), *Mobilizacija i razvoj zajednica: akcijsko istraživanje u Hrvatskoj*

Špehar, Andrea (2007). *How Women's Movements Matter. Women's Movements' Strategies and Influence on Gender Policy Formation in Post-Communist Croatia and Slovenia*. Göteborg studies in Politics 106. Göteborg: Livrena

Tomić-Koludrović, Inga i Kunac Suzana 2002. *Rizici modernizacije : žene u Hrvatskoj devedesetih* Udruga građana Stope nade , Split

Valerija Barada i Željka Jelavić (ur.) 2004. *Uostalom, diskriminaciju treba dokinuti!: priručnik za analizu rodnih stereotipa*. ČŽS Zagreb.

Verloo, Mieke 2001 "Gender mainstreaming: Practice and Prospects" Report prepared for the Council of Europe. EG (99)13

Verloo, Mieke 2002. *The Development of Gender Mainstreaming as a Political Concept for Europe* Conference Gender Learning Leipzig 6-8 September

Verloo, Mieke, 1999. Gender mainstreaming: Practice and prospects. Report prepared for the Council of Europe. EG (99) 13 <http://www.humanrights.coe.int/equality/Eng/WordDocs/>

Vodič za promicanje politike jednakih mogućnosti na radnom mjestu, 2007. CESI, Zagreb

Women Watch 2000, 'Institutional mechanism for the advancement of women', Fact Sheet No.8,

Women Watch, 1999, Final report, Online Working Group on National Mechanisms for Gender Equality 8 February – 19 March 1999, Women Watch, Peking +5 Global Forum. <http://www.un.org/womenwatch/forums/Peking5/natmach/finalreport.htm>

Wyatt Marilyn, 2006. Priručnik za upravljanje nevladinim organizacijama, Trenerski forum, Zagreb





# DODATCI





## 1. INTERVJUI

Dr. Dubravka Šimonović, predsjednica Odbora CEDAW, 14.12.2006.

Dr. Inga Tomić Koludrović, pročelnica Odjela za sociologiju, Zadar 15.12.2006.

Dr. Smiljana Leinert Novosel, dekanica FPN, 16.01.2007.

Fokus grupa: koordinatorice i/ili članice ženskih grupa, članica Ženske mreže Hrvatske (16.12. 2006.)

Bojana Genov, koordinatorica ŽMH, Biba Momčinović, koordinatorica CGI, Poreč, Željka Jelavić, članica CŽS, Zagreb, Gordana Obradović, koordinatorica CESI, Sadika Zvirkić, koordinatorica Ženske grupa Korak, Karlovac, Snježana Krezić, koordinatorica Ženske grupe Donji Lapac, Željana Buntić-Pejaković, Domine, Split

Sanja Sarnavka, koordinatorica, Suzana Kunac, članica, Grupa za ženska ljudska prava B.a.B.e., 11.12.2006.:

Katarina Vidović, izvršna direktorica, O-zona, 12.12.2006.

Slavica Miličević, predsjednica ženske grupe Prospero, Gračac, svibanj 2007.

Mileva Desnica, predsjednica ženske grupe Una, Srb, svibanj 2007.

Željka Antunović, potpredsjednica SDP-a, 11.01.2007

Mirjana Ferić Vac, predsjednica Foruma žena SDP-a, 06.03.2007.

Ruža Tomašić, HSP, zastupnica u Hrvatskom saboru, 12.02. 2007.

Božica Žilić, predsjednica i Jasna A Petrović, zamjenica predsjednice Ženske sekcije SSSH, 16.01. 2007.

Gordana Lukač Koritnik, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, 12. 11. 2007.

Gordana Sobol, predsjednica Saborskog odbora za ravnopravnost spolova, 19.02.2007.



Mr.sci. Helena Štimac Radin, predstojnica Ureda za ravnopravnost spolova 2. 3. 2007,

Vesna Majher, predsjednica Povjerenstva za ravnopravnost spolova, Grad Zagreb, 26.4. 2007.

Milena Horvat, pomoćnica ministra, koordinatorica za ravnopravnost spolova, Ministarstvo zdravstva i socijalne skrbi, 9.1. 2007.

Katarina Ivanković-Knežević, viša stručna savjetnica, Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, 5. 01. 2007.

Nevena Petani, Predsjednica, Jasminka Bašić, članica Odbor za ravnopravnost spolova, Zadar, travanj, 2007.

Danica Dominis, predsjednica, Mirjana Jurišić, članica Povjerenstva za ravnopravnost spolova, Biograd na moru, svibanj, 2007.

Branimir Šimunić, Dubravka Rukavina, Valentina Bublic, članovi/ce Povjerenstva za ravnopravnost spolova Ličko-senjske županije, svibanj, 2007.





## 2. VODIČ ZA PITANJA

### SABORSKI ODBOR ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA

#### Prva grupa pitanja:

O nastanku odbora: na čiji prijedlog, po uzoru na koja rješenja. Kako je zamišljeno njegovo funkcioniranje. Zašto nema vanjske članove/članice?

O radu Odbora: koji su najveći dometi, što su problemi, zašto nije aktivniji u analizi zakonodavstva, kampanjama?

Ima li Odbor stvarnu političku (financijsku) moć, može li nešto nametnuti Saboru/Vladi.

Je li rad odbora doprinjeo statusu i položaju žena u HR, kako, koliko?

#### Druga grupa pitanja:

Kako odbor funkcionira u odnosu na druge mehanizme (PRS, VURS....) koje su mogućnosti suradnje, kako se ostvaruju? Kako Odbor surađuje sa ženskim organizacijama. Formalni i neformalni oblici suradnje. Smatra li da ih je ojačao. Kako osobno doživljava tu suradnju?

Koje su formalne, institucionalne, političke, kulturalne zapreke za bolju suradnju.

#### Treća grupa pitanja:

Jesu li institucionalni mehanizmi (Odbor, PRS, koordinacija, povjerenstva, itd.) doprinjeli poboljšanju statusa žena u zemlji. Kako, čime, koliko.

Ukoliko nisu, ili nisu dovoljno, zašto? Što bi se na tom planu dalo uraditi da mehanizmi funkcioniraju u sinergiji?.

## PRAVOBRANITELJICA ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA

Koja su ograničenja a koje mogućnosti Pravobraniteljice?

Je li Zakon o ravnopravnosti spolova adekvatan, dovoljan za optimalan rad pravobraniteljstva, je li zadovoljna ovlaštenjima? Što bi u Zakonu, eventualno, trebalo mijenjati da rad PRS bude osnažen?

Jesu li institucionalni mehanizmi ostvarili zamišljenu ulogu? Kako surađuju? Postoje li mogućnosti za unapređivanje te suradnje, koje bi to bile?

Suradnja sa nevladinim organizacijama? Kako doživljava tu suradnju, iskustva? Je li PRS doprinjeo njihovom jačanju i vidljivosti?

Što bi eventualno trebalo mijenjati u sustavu i odnosu mehanizama?

## VLADIN URED ZA RAVNOPRAVNOST SPOLOVA

Kakva je položaj Ureda u sustavu državne vlasti. Koliko moći i utjecaja ima? Financije? Kako funkcionira (opis procedura) unutar Vlade.

O djelovanju institucionalnih mehanizama. Postoji li suradnja i kako bi ona mogla optimalno funkcionirati?

O suradnji sa nevladinim udrugama. Smatra li da je postojanje ureda doprinjelo njihovom jačanju. Kako i čime? Kako osobno doživljava tu suradnju. (Možemo li dobiti podatke, detaljne, pogotovo financijske o toj suradnji?)

Što su glavne prepreke funkcioniranju mehanizama i stvarnom poboljšanju statusa žena u društvu?

Ženske grupe i aktivistice

## POZIV NA SUDJELOVANJE U ISTRAŽIVANJU

Draga,

Unutar projekta „Osnaživanje pravnog okvira rodne ravnopravnosti“ za kojeg je CESI dobio financijsku potporu iz programa CARDS, i Institucionalni mehanizmi rodne ravnopravnosti u Republici Hrvatskoj: Funkcioniranje i suradnja s feminističkim grupama u provođenju politike rodne ravnopravnosti koje financira Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, radimo i istraživanje o implementaciji i funkcioniraju mehanizama i politika uspostavljenih posljednjih desetak godina u Republici Hrvatskoj s ciljem unapređivanja statusa žena i ostvarivanja rodne ravnopravnosti. Istraživanje obuhvaća analizu nastanka tih mehanizama, na državnoj i regionaloj razini (Saborski Odbor za ravnopravnost spolova, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Vladin ured za ravnopravnost spolova, Županijska povjerenstva za ravnopravnost spolova), kao i primjene ključnih zakona (ZORS, nasilje i sl) i nacionalnih politika koje se odnose na status žena i ravnopravnost spolova, te suradnju između institucionalnih mehanizama i ženskih organizacija civilnog društva.

Istraživanje se provodi analizom dokumenata (Zakona, izvještaja, nacionalnih politika), te participativnom metodom, odnosno intervjuima i razgovorima u fokus grupama dionika u raznim segmentima procesa uspostave, funkcioniranja i procjene rada djelotvornosti mehanizama i politika.

Ovim putem pozivamo te da sudjeluješ u fokus grupi sastavljenoj od pripadnica ženskih grupa članica Ženske mreže Hrvatske, kao jednog od interesnih segmenata koje mogu dati kvalificirane odgovore, procjene i projekcije relevantne za ovo istraživanje. Grupa će se sastojati od desetak osoba i imati oblik otvorenog razgovora na temu istraživanja.

Predlažemo da se fokus grupa održi 16. prosinca 2006 godine, tokom ranoposljednepnevnih sati u prostorijama CESI, u trajanju od oko 3 sata.

Cilje istraživanja je donošenje okvirne procjene o načinu i uspješnosti do sada uspostavljenih mehanizama i sabiranje do sada stečenih pouka o tome koliko su uspostavljeni mehanizmi djelotvorni i u kojoj mjeri su ispunili očekivanja.



Nadamo se da ćeš biti u stanju odazvati se našem pozivu i molimo te da nas u vezi s preciziranjem dogovora, kao i dodatnim pitanjima ako ih imaš kontaktiraš na naše e-mail adrese.

## VODIČ ZA RAZGOVOR:

- O nastanku mehanizama** (Saborski odbor za ravnopravnost spolova, ZORS, Pravobraniteljica, Vladin ured za ravnopravnost, Županijska i gradska povjerenstva, Nacionalne politike/strategije, 1.,2.,3., koordinacije u ministarstvima)
  - Sjećanja na njihov nastanak i očekivanja od mehanizama
  - Sudjelovanje u kreiranju, procedure kojima su mehanizmi rodne ravnopravnosti uspostavljeni
- Iskustva s djelovanjem**
  - Percepcija njihove učinkovitosti
  - Percepcija njihovog položaja u sustavu državne moći i financiranja
  - Iskustva suradnje ženskih organizacija i mehanizama
  - Iskustva „korisnica“, odnosno opće populacije žena
  - Vidljivost i učinkovitost mehanizama na status žena općenito
  - Što su njihovi najveći doprinosi, a što manjkavosti.
  - Razlike u iskustvima na nacionalnoj i regionalnoj/lokalnoj razini
- Nacionalne politike/strategije ravnopravnosti od 1997. do 2006.?**
  - Uočava li se razvoj u njihovom nastanku?
  - Koliko su uspješne i koliko su koristile ženskim grupama u njihovom djelovanju?
- Preporuke** za unapređivanje rada institucionalnih mehanizama, povećanje vidljivosti, učinkovitosti. Potrebne promjene u sustavu koje bi dovele do poboljšanja statusa žena i suradnje između mehanizama i sa organizacijama civilnog društva?

Voditeljice projekta: Vesna Kesić i Gordana Obradović

Županijska/gradska povjerenstva i odbori

## POZIV NA SUDJELOVANJE U ISTRAŽIVANJU I UPITNIK

Unutar projekta „Osnaživanje pravnog okvira rodne ravnopravnosti“ za kojeg je udruga CESI dobila financijsku potporu iz programa CARDS, i istraživanja Institucionalni mehanizmi rodne ravnopravnosti u Republici Hrvatskoj: Funkcioniranje i suradnja s feminističkim grupama u provođenju politike rodne ravnopravnosti, koje financira Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva, radimo istraživanje o implementaciji i funkcioniraju mehanizama i politika unapređivanja statusa žena i ostvarivanja rodne ravnopravnosti u RH. Istraživanje obuhvaća analizu nastanka tih mehanizama, na nacionalnoj i regionalnoj razini (Saborski Odbor za ravnopravnost spolova, Pravobraniteljica za ravnopravnost spolova, Vladin ured za ravnopravnost spolova, Županijska povjerenstva za ravnopravnost spolova), kao i primjene ključnih zakona (ZORS, nasilje i sl) i nacionalnih politika koje se odnose na status žena i ravnopravnost spolova.

Istraživanje se provodi analizom dokumenata (Zakona, izvještaja, nacionalnih politika), te participativnom metodom, odnosno intervjuima i razgovorima s učesnicama i dionicima u raznim segmentima procesa uspostave, funkcioniranja i procjene rada djelotvornosti mehanizama i politika.

Cilj istraživanja je donošenje okvirne procjene o načinu i uspješnosti do sada uspostavljenih mehanizama i sabiranje do sada stečenih pouka o tome koliko su uspostavljeni mehanizmi djelotvorni i u kojoj mjeri su ispunili očekivanja.

Nadamo se da ćete biti u stanju odazvati se našem pozivu i molimo Vas da nas kontaktirate ukoliko imate dodatnih pitanja.

Najljepše zahvaljujemo na suradnji koja nam je vrlo važna i dragocjena.

Voditeljica istraživanja:

Vesna Kesić, Vesnaka@zampir.net

Gordana Obradovic, direktorica CESI, cesi@zampir.net



## UPITNIK

1. Kada i kako je osnovano Vaše Županijsko povjerenstvo za ravnopravnost spolova

- Kako su delegirani članovi/članice
- Koji je rodno/spolni sastav
- Tko je na čelu

2. Postoje li još neka lokalna (općinska, gradska) povjerenstva u županiji

3. Kako često se Povjerenstvo sastaje, i o kojim temama najčešće raspravlja (ako možete navedite primjere)

4. Ima li Povjerenstvo stalna sredstva za rad, iz kojih izvora financiranja dolaze, kako se donose odluke o njihovoj namjeni?

5. Smatrate li da je povjerenstvo do sada bilo uspješno u radu?

Ako da, zahvaljujući čemu?

Ako ne, koje su najveće prepreke?

Na lokalnoj i/ili na nacionalnoj razini.

6. Koji su, po Vašem mišljenju, najveći problemi s kojima se žene susreću u Vašoj županiji/gradu?

7. Zašto se ti problemi teško rješavaju? Što bi se na tom planu moglo uraditi bolje?

8. Smatrate li da Povjerenstvo za ravnopravnost spolova ima dovoljno utjecaja da bi moglo utjecati na odluke ostalih tijela regionalne i lokalne samouprave kad je u pitanju status žena?

9. Imate li prijedloge za povećanje tog utjecaja i veću prisutnost povjerenjstva u radu regionalne i lokalne samouprave

10. Nacionalna politika za promicanje ravnopravnosti spolova 2006-2010 donosi i niz mjera koje bi trebale biti provedene na regionalnoj i lokalnoj

razini. Mislite li da će to biti izvedivo, postoji li svijest i volja kod čelnika lokalne saouprave?

11. Jesu li, po Vašem mišljenju, županijska povjerenstva dovoljno povezana s drugim tijelima u drugim županijama), kao i s tijelima državne vlasti i uprave?
12. Jeste li zadovoljni suradnjom i kako surađujete s ostalim mehanizmima rodne ravnopravnosti (Vladin ured, Saborski odbor, Pravobraniteljica)
13. Kako po Vašem mišljenju funkcionira Koordinacija županijskih povjerenstava za ravnopravnost spolova. Vaše sugestije?
14. Kako surađujete s nevladinim ženskim udrugama u Vašoj županiji/gradu? Primjeri.
15. Plan rada Povjerenstva/Odbora (možemo li dobiti primjerak)

## VODIČ ZA PITANJA KOORDINATORI/CAMA U TIJELIMA I UREDIMA DRŽAVNE UPRAVE

1. Kada i kojom procedurom ste imenovani na poziciji Koordinatorice za ravnopravnost spolova u tijelu/uredu državne uprave?
2. Molimo vas da opišete što ste do sada radili u svojstvu Koordinatorice za ravnopravnost spolova.
3. Na koji način ostvarujete suradnju s Uredom za ravnopravnost spolova i sa ostalim mehanizmima za provedbu Zakona o ravnopravnosti spolova?
4. Surađujete li i na koji način sa organizacijama civilnog društva?







