

Kako poboljšati ambijent za učesće žena u politici?

Autorke:

**Biljana Papović i
Milica Kovačević**





AKCIJA^{CDT}



Sadržaj ove publikacije odražava samo stavove autora.
Donator se ne može smatrati odgovornim za bilo kakav
vid upotrebe informacija koje materijal sadrži.



Autorke:
Biljana Papović i Milica Kovačević

Kako poboljšati ambijent za učešće žena u politici?

Podgorica, februar 2023.

Uvod

Rodne kvote su u crnogorsko izbornom zakonodavstvu uvedene prije više od decenije, i u prvim godinama primjene ostvareni su izvjesni pomaci u povećanju zastupljenosti žena u predstavničkim tijelima.

Međutim, i pored kvota i drugih zakonskih mehanizama kojima se pokušava uticati na bolju predstavljenost žena u politici, otpor moćnih patrijarhalnih društvenih struktura ovim promjenama je ostao izuzetno snažan.

Političke partije, u prećutnom dogovoru s izbornom administracijom, izbjegavaju primjenu ovih odredbi, što se moglo vidjeti na nedavno održanim lokalnim izborima kada je zakon direktno pogažen.

Istovremeno, u porastu je govor mržnje i rodno zasnovano nasilje nad ženama u politici, što konstatuju i međunarodni izvještaji. Državne institucije su pasivne, i kažnjavanje za mržnju i diskriminaciju je neefikasno i nedosljedno.

Ambijent za učešće žena u politici se u posljednjih nekoliko godina od nepovoljnog pretvorio u neprijateljski, što demotiviše žene da se politički angažuju.

Zbog svega ovoga su potrebna unapređenja izbornog, medijskog i krivičnog zakonodavstva, ali i etičkih kodeksa, kako bi se osiguralo da se stimulativne odredbe za učešće žena u politici efikasno primjenjuju, a da se mizoginija i govor mržnje efikasno sprečavaju i sankcionišu.

CDT ostaje otvoren sa sve dobronamjerene sugestije i kritike ove naše publikacije i za direktni ili javni dijalog po svim važnim pitanjima koje u njemu obrađujemo.

Zahvaljujemo Ministarstvu vanjskih i evropskih poslova Velikog Vojvodstva Luksemburg za finansijsku podršku za izradu ove publikacije.

I Zakonodavni i institucionalni okvir

Crna Gora, ni 15 godina nakon usvajanja Ustava, nije uspjela da osigura proklamovanu ravnopravnost polova i politiku jednakih mogućnosti.¹ Ustav afirmiše uvođenje posebnih mjera koje su usmjerene na stvaranje uslova za ostvarivanje rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica u nejednakom položaju.² Bez rodne ravnopravnosti, ni ustavni principi zabrane diskriminacije i jednakosti nemaju svoj puni smisao.

1 Ustav Crne Gore, član 18

2 Ustav Crne Gore, član 8

Kako poboljšati ambijent za učešće žena u politici?

Krivičnim zakonikom zapriječena je zatvorska kazna do tri godine za povredu ravnopravnosti, gdje spada i ona po osnovu pola.³ Rješenja kojima se uređuje način obezbjeđivanja i ostvarivanja prava po osnovu rodne ravnopravnosti⁴ nalaze se u Zakonu o rodnoj ravnopravnosti, dok su specifična rješenja učešća žena u politici definisana Zakonom o izboru odbornika i poslanika.⁵

Uprkos naizgled podsticajnom ambijentu koji treba da odslika ravnopravan položaja žena u društvenom i političkom životu, neophodne su i snažnije pravne garancije da žene mogu ostvariti svoja prava u praksi.

Kada govorimo o većoj zastupljenosti žena u predstavničkim tijelima, prva pravna intervencija u izbornom zakonodavstvu desila se 2011. godine, pod pritiskom međunarodne zajednice i civilnog sektora, kada je predviđeno da na izbornim listama mora biti najmanje 30% kandidata/kinja manje zastupljenog pola.⁶

Procenat žena u mandatu Parlamenta 2006-2009. bio je 10%, u narednom sazivu primjetan je blagi porast na 12.3%, a u sazivu 2012-2016, koji je biran nakon izmjena koje garantuju 30% žena na izbornim listama, u crnogorskom Parlamentu bilo je 18.5% žena.

Tadašnje zakonodavno rješenje, koje je garantovalo 30% žena na listama, u praksi je obesmišljeno činjenicom da su se žene uglavnom nalazile na onim nižim pozicijama, te im samo prisustvo na listama nije garantovalo i ulazak u predstavnička tijela nakon izbora.

U cilju boljeg pozicioniranja žena na izbornim listama, izmjenama zakona iz 2014. godine predviđeno je da na izbornoj listi među svaka četiri kandidata/kinje prema redosljedu mora biti najmanje po jedan kandidat/kinja pripadnik/ca manje zastupljenog pola.⁷

Zakonodavac je, da dodatno osigura učešće žena u toku cijelog mandata parlamenta, predvidio da u slučaju prestanka mandata poslanice tj. odbornice njenu poziciju dobija prva sljedeća kandidatkinja na izbornoj listi.⁸

Broj žena u Parlamentu u sazivu nakon uvođenja garantovanih pozicija na izbornim listama dostiže 23.5%, a u posljednjoj godini mandata rekordnih 29.6%, te se nameće zaključak da su ova zakonska rješenja dala određeni efekat.

3 Krivični zakonik Crne Gore, Povreda ravnopravnosti, član 159

4 Zakon o rodnoj ravnopravnosti ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 046/07 od 31.07.2007, "Službeni list Crne Gore", br. 073/10 od 10.12.2010, 040/11 od 08.08.2011, 035/15 od 07.07.2015)

5 Zakon o izboru odbornika i poslanika ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 004/98 od 18.02.1998, 005/98 od 25.02.1998, 017/98 od 20.05.1998, 014/00 od 17.03.2000, 018/00 od 31.03.2000, "Službeni list Savezne Republike Jugoslavije", br. 073/00 od 29.12.2000, 009/01 od 22.02.2001, 041/02 od 02.08.2002, 046/02 od 10.09.2002, 045/04 od 02.07.2004, 048/06 od 28.07.2006, 056/06 od 07.09.2006, "Službeni list Crne Gore", br. 046/11 od 16.09.2011, 014/14 od 22.03.2014, 047/14 od 07.11.2014, 012/16 od 23.02.2016, 060/17 od 30.09.2017, 010/18 od 16.02.2018, 109/20 od 10.11.2020)

6 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika ("Sl. list CG", br. 046/11)

7 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, ("Sl. list CG", br. 014/14, 047/14)

8 Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 104

Kako poboljšati ambijent za učešće žena u politici?

Iako princip kvota pomaže većoj zastupljenosti žena, statistika je i dalje poražavajuća, a princip rodne ravnopravnosti neostvaren cilj. Odboru za sveobuhvatnu reformu izbornog zakonodavstva, u toku 2021. godine, upućen je predlog da se procenat žena na izbornim listama poveća na 40%, i da među svaka tri kandidata/kinje prema redosljedu na listi mora biti jedna pripadnica manje zastupljenog pola.⁹ Nažalost, usljed kraha izborne reforme, ovaj predlog je ostao bez odgovora političkih subjekata.

Participacija žena u politici u načelu je ohrabrena i posebnim finansijskim podsticajima za ženske organizacije u političkim partijama i njihovo programsko osnaživanje. Zakonom o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja iz 2020. godine predviđena su posebna finansijska sredstva za njihovo redovno finansiranje na centralnom i lokalnom nivou.¹⁰ O namjenskom trošenju ovih sredstava, u skladu sa statutom ženskih organizacija, politički subjekti su obavezni da izvještavaju u sklopu godišnjeg konsolidovanog finansijskog izvještaja.¹¹

Sa ciljem afirmacije rodne ravnopravnosti i podsticaja žena za veće učešće u političkom i javnom životu i unapređenju njihovog položaja u svim sferama društva, poslanice 27. saziva Parlamenta formirale su Ženski klub. U periodu snažne političke polarizacije, sve poslanice crnogorskog Parlamenta, uspjele su da postignu sporazum oko zajedničkih ciljeva i zadataka kluba. Ženski klub predstavlja neformalno skupštinsko tijelo koje djeluje na osnovu sporazuma članica¹² i nije prepoznat Poslovníkom Skupštine.

II Implementacija

I nakon više od decenije od uvođenja rodni kvota, one su i dalje izazov za partije pri sastavljanju kandidatskih lista, naročito na lokalnom nivou. U posljednje vrijeme, uz odobrenje izborne administracije i prečutnu podršku svih političkih subjekata, propisi o obaveznoj kvoti se direktno krše.

Na lokalnim izborima u Beranama 2021. godine su potvrđene i proglašene dvije izborne liste koje nijesu ispunjavale pravno obavezujuću kvotu od 30% žena, na šta je skrenuta pažnja i u izvještaju Evropske komisije¹³.

Međutim, ova opomena nije uticala na organe za sprovođenje izbora. Od ukupnog broja izbornih lista koje su učestvovala na lokalnim izborima u oktobru

9 Centar za ženska prava, Predlog izmjena Zakona o izboru odbornika i poslanika, 25. januar 2021. godine. Dostupno na: <https://womensrightscenter.org/prijedlog-izmjena-zakona-o-izboru-odbornika-i-poslanika/>

10 Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja ("Službeni list Crne Gore", br. 003/20 od 23.01.2020, 038/20 od 25.04.2020), član 14

11 Pravilnik o obrascu godišnjeg konsolidovanog finansijskog izvještaja političkog subjekta ("Službeni list Crne Gore", br. 026/22 od 11.03.2022)

12 Sporazum o formiranju Ženskog kluba u Skupštini Crne Gore, dostupno na: <https://www.skupstina.me/me/rad-na-tijela/zenski-klub>

13 Evropska komisija, Izvještaj za Crnu Goru 2022. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2022_en

Kako poboljšati ambijent za učešće žena u politici?

2022. godine u 14 opština, čak jedna četvrtina (24%) je utvrđena i proglašena od strane opštinskih izbornih komisija iako nijesu ispunjavale zakonske uslove da imaju najmanje 30% kandidata/kinja manje zastupljenog pola, i da je među svaka četiri kandidata/kinje na listi najmanje jedan kandidat/kinja manje zastupljenog pola.

OIK nijesu reagovala i tražile ispravljanje ovih nedostataka u propisanoj proceduri, te nijesu u skladu sa zakonom odbile proglašenje lista koje ne ispunjavaju uslove, već su izbornim listama sastavljenim suprotno zakonu omogućile učešće na izborima.

Analitički tim Centra za demokratsku tranziciju (CDT) je utvrdio nezakonitosti kod 23 liste i to: Kolašinu 5, Plavu 4, Rožajama 3, Baru 3, Bijelom Polju 2, Plužinama 2, Danilovgradu 2, Žabljaku 1 i Pljevljima 1.

Među listama koje nijesu ispunile propisane uslove su sve partije koje učestvuju u političkom životu Crne Gore. Ni jedna partija ni u jednoj opštini nije podnijela prigovor zbog proglašavanja nezakonitih lista. Nakon objavljivanja informacije o nezakonitim listama reagovao je samo Ženski klub Skupštine Crne Gore¹⁴. Obavezna rodna kvota je eliminisana solidarnim ćutanjem.

Opština	Liste koje su proglašene iako nijesu ispunjavale zakonske uslove
Kolašin	SNP – Temeljno za Kolašin DF “Za budućnost Kolašina” Grupa birača - Za naš Kolašin - dr Momčilo Vukčević “Vladimir Martinović - Idemo ljudi – Demokrate – Ujedinjena CG” Pokret “Zajedno GRADimo Kolašin!”
Plav	Bošnjačka stranka - “Ispravno za Plav” “Evropa sad! Za Plav” SNP - Temeljno za Plav Za našu budućnost - DNP, NSD, Prava CG
Rožaje	“Evropa sad! Za Rožaje” “Dr Dritan Abazović - Može Rožaje! Može Crna Gora!” Aleksa Bečić - Idemo ljudi - Demokrate
Bar	“Bošnjačka stranka – Ispravno za Bar” Vukan Golubović - Prava Crna Gora – Držimo riječ - Marko Milačić “Za budućnost Bara – Maja Vukićević”
Bijelo Polje	Idemo ljudi – Miodrag Migo Pajović - Demokrate - Ujedinjena Crna Gora - Građanski pokret “Ljudi i tačka” Svetosavska srpska lista – Svetislav Perišić “Za grad Miroslavljevog jevanđelja”

Kako poboljšati ambijent za učešće žena u politici?

Plužine	“Može Piva! Može Crna Gora!” dr Dritan Abazović Prava stvar, Koalicija napredak za Plužine / DPS, SD
Danilovgrad	GG GI 21. maj – Branko Baletić Demokratski front - Za budućnost Danilovgrada (NSD, DNP, PZP, RP)
Žabljak	Demokratski front – Za budućnost Žabljaka
Pljevlja	“Evropa sad! Za Pljevlja”

Pored kvota, i odredba kojom je predviđeno da se kod prestanka mandata odbornicima/poslasticima iz reda manje zastupljenog pola bira prvi sljedeći kandidat/kinja na izbornoj listi iz reda manje zastupljenog pola nije uvijek poštovana.

Modalitet zaobilaženja propisa je takav da se kandidatkinje na listi nijesu ni prihvatale mandata, te im on nije ni započeo ni prestao. Na taj način one su tiho sklonjene i zamijenjene sljedećim muškim kolegom, umjesto sljedećom ženom na listi.

Intencija zakonodavca da unaprijedi i programski osnaži žene članice političkih subjekata u praksi se zloupotrebljava. Većina partija u sklopu svojih godišnjih finansijskih izvještaja za 2020. godinu nije izvijestila o potrošnji sredstava uplaćenih na podračune ženskih organizacija. Partije koje pak jesu izvijestile o utrošku ovih sredstava jasno priznaju da se novac namijenjen radu ženskih organizacija koristi suprotno zakonu, za troškove organizacije kongresa, reprezentacije, izborne kampanje.

III Ambijent za učešće žena u politici

Rodne kvote su u crnogorsko zakonodavstvo uvedene prije više od decenije, kako bi se uticalo na smanjenje podzastupljenosti žena u politici i na mjestima odlučivanja. Ideja o uvođenju rodni kvota počiva na činjenici da se u patrijarhalnim društvima žene u politici suočavaju sa preprekama koje ne postoje za muškarce i daju im prednost. Kvote su predviđene da koriguju tu nejednakost.

Međutim kvote same ne mogu učiniti ambijent za učešće žena u politici boljim, jer se taj ambijent sastoji od mnoštva faktora poput pristupa pravdi, resursima, obrazovanju, ali i edukaciji i demokratskom razvoju cjelokupnog društva. Nažalost, napredak u ovim parametrima u Crnoj Gori je spor ili nepostojeći, a posljednjih godina gledamo kako se društveni kontekst za učešće žena u javnim poslovima od nepovoljnog pretvorio u neprijateljski.

Istraživanje De Facto Consultancy za potrebe Vestminsterke fondacije za de-

Kako poboljšati ambijent za učešće žena u politici?

mokratiju¹⁵ o ženskom političkom aktivizmu je pokazalo da čak 67.4% ispitanica ocjenjuje da ih ništa ne bi motivisalo da se uključe u politički život Crne Gore. Više od dvije petine ispitanica (41.4%) misli da politička atmosfera u zemlji nije ohrabrujuća za žene, od čega skoro dvije petine – 37.5%, smatra da je razlog nestabilna politička scena i podjele u društvu, dok neke od njih objašnjavaju da situacija nije ohrabrujuća ni za muškarce, a tek za žene. Nešto više od petine ispitanica smatra da je razlog rodna neravnopravnost, odnosno da su žene u nezavidnoj poziciji. Dodatno, 15.9% ispitanica smatra da žene nijesu prihvaćene i podržane, što od strane porodice, kolega i društva generalno, te da je politička scena takva da ih odbija i marginalizuje.

U posljednjem izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori se ističe da je zabilježen je porast klevetničkih kampanja, govora mržnje i korišćenja rodno zasnovanog nasilja nad ženama u politici i javnom životu.

Izvještaj je samo konstatovao ono čemu su građani Crne Gore gotovo svakodnevno svjedočili u proteklih nekoliko godina: seksističkim “šalama”, rodno zasnovanim predrasudama, uvredama i ponižavajućim komentarima, i dezinformacionim kampanjama koje su bile usmjerene protiv javno prepoznatljivih žena na svim stranama političkog spektra.¹⁶

Prema istraživanju NDI-ja o nasilju nad ženama u politici u Jugoistočnoj Evropi, nivo izloženosti žena u politici psihološkom nasilju u Crnoj Gori je visok. Najčešći oblici nasilja su zastrašivanje, uznemiravanje, isključivanje žena iz odlučivanja, ignorisanje žena, rodno zasnovane uvrede i šale, etiketiranje reakcija žena kao emocionalnih ili hysteričnih, te povezivanje uspjeha žene s muškarcem. Istraživanje kao žrtve ovakvog nasilja prepoznaje žene na svim političkim pozicijama, a posebno one koje su otvorene i razmišljaju van okvira, propituju muške autoritete, nemaju djecu i/ili nijesu udate.¹⁷

Ovo nasilje nije samo “spontana” reakcija patrijarhalnog društva. Sve više se, naročito u online prostoru, mogu uočiti ciljane kampanje čiji je cilj ućutkivanje i protjerivanje žena iz javnog prostora. Kreira se mizogini društveni ambijent u kome je političko i javno angažovanje preveliki teret za veliki broj žena.

Zbog ovoga, rodne kvote ne mogu biti jedini mehanizam za povećanje političke predstavljenosti i participacije žena. Ako se ignoriše cjelokupni društveni ambijent, kvote i ne djeluju kao ozbiljna mjera, već kao formalni izgovor da se nešto radi.

Pored potrebe za većom posvećenošću postepenom uklanjanju sistemskih

15 Ženski politički aktivizam u Crnoj Gori, Istraživanje javnog mnjenja, WFD, oktobar 2021.godine, dostupno na: <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-02/WFD-brosura-mne.pdf>

16 Goran Delić et al, Mreža dezinformacija u Crnoj Gori: Vidimo li slona u prostoriji?, Centar za demokratsku tranziciju, 2022, https://www.cdtmn.org/wp-content/uploads/2022/05/WEB_Vidimo-li-slona-MNE-1.pdf

17 Political Participation and Violence against Women in Politics in Southeastern Europe, NDI, 2021, <https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20Violence%20Against%20Women%20in%20Politics%20in%20SE%20Europe.pdf>

Kako poboljšati ambijent za učešće žena u politici?

barijera koje decenijama kreiraju rodnu neravnopravnost i otežavaju učešće ženama u javnom prostoru, potrebne su i hitne intervencije u prostoru suzbijanja novih prijetnji koje generišu diskriminaciju i mržnju prema ženama.

IV Preporuke

• Unaprijediti sistem kvota za žene u predstavničkim tijelima

Praksa je pokazala da iako sporo i simbolično, kvote daju efekat, te procenat žena u predstavničkim tijelima nakon uvođenja kvota raste.

Zbog toga važan segment reforme izbornog zakonodavstva mora biti unapređenje kvota za žene, tj. usvajanje predloga da se obavezan procenat kandidata/kinja manje zastupljenog pola na izbornim listama poveća na 40% i da među svaka tri kandidata/kinja bude po jedan predstavnik/ca manje zastupljenog pola.

Dodatno, u čekanju izborne reforme, važno je da se postojeći zakonski okvir dosljedno poštuje i spriječe kršenja odredbi koje se tiču garantovanih kvota i pozicija za žene na izbornim listama.

Imajući u vidu primjere kršenja zakona koji su prošli bez pravnih posljedica za političke subjekta, dio izborne reforme mora biti i uvođenje sankcija za političke subjekte koji postupaju na nezakonit način, kao i propisivanje odgovornosti za kršenje zakona od strane izborne administracije.

• Unaprijediti sistem finansijske stimulacije razvoja rodnih politika i ženskih prava

Prije svega, neophodno je spriječiti zloupotrebe finansijskih sredstava koje su u važećem zakonodavnom okviru predviđene za programski razvoj ženskih organizacija u političkim subjektima. Finansijska sredstva namijenjena radu ženskih organizacija moraju se koristiti isključivo na način predviđen statutom ženskih organizacija, s ciljem jačanja položaja žena u političkom životu i društvu uopšte.

Na širem planu, za unapređenje učešća žena u politici, potrebno je uvesti obavezno rodno budžetiranje, dodijeliti više sredstava za žensko preduzetništvo i osigurati rodno integrisanje na svim nivoima odlučivanja, što je i preporuka Evropske komisije .

• Formalizovati međupartijske inicijative

Imajući u vidu jednoglasnu podršku osnivanju Ženskog kluba, u kom učestvuju svi parlamentarni politički subjekti, potrebno je razmotriti pitanje formalizacije ovog radnog tijela i njegovo prepoznavanje u Poslovniku Skupštine Crne Gore. Takođe, ova inicijativa treba da posluži za nadstranačko povezivanje

Kako poboljšati ambijent za učešće žena u politici?

odbornica u lokalnim parlamentima, i njihov dalji rad na afirmaciji rodne ravnopravnosti, podstičaja žena za veće učešće u političkom i javnom životu i unapređenju njihovog položaja u svim sferama društva.

- **Dosljedna primjena i unapređenje zakonodavnog okvira za suzbijanje i kažnjavanje govora mržnje**

Mehanizmi za kažnjavanje govora mržnje nalaze se u Krivičnom zakoniku, Zakonu o javnom redu i miru i Zakonu o medijima. Međutim, dostupne statistike pokazuju da nizak broj procesuiranih slučajeva i kazni za mržnju ne odgovara realnoj situaciji u kojoj je govor mržnje u javnom prostoru u ekspanziji.

Potrebno je sprovesti analizu kaznene politike u ovoj oblasti kako bi se predložile najefikasnije mjere za unapređenje situacije. To se može uraditi kroz unapređenje praksi, edukaciju sudija i tužilaca, ali i kroz izmjene zakona.

- **Posebna zaštita u izborima**

Budući da su izbori najvažniji demokratski institut, koji uživa posebnu zaštitu, u okviru izborne reforme potrebno je uvesti mehanizme za zaštitu izbornog procesa od negativnih stranih uticaja i dezinformacija. U okviru toga, posebno treba osigurati da se uvedu dodatna pravila i odgovornost za medije i pojedince kako bi se izborni proces zaštitio od govora mržnje, mizoginije, rodnih stereotipa, te kako bi se učesnicama izborne utakmice obezbijedio ravnopravan medijski prostor i fer tretman.

- **Uvesti zabranu rodne diskriminacije kroz etičke kodekse**

Nedopustivo je da izabrani ili imenovani javni funkcioneri, državni službenici, ili političari koji plediraju da obnašaju javne funkcije koriste govor mržnje i diskriminišu žene. Potrebno je usvojiti nove ili izmijeniti postojeće etičke kodekse za poslanike, državne službenike i sl, kako bi se u njima propisale jasne i precizne zabrane rodno zasnovane diskriminacije.

