

CENTAR ZA DEMOKRATSKU TRANZICIJU

BRANIMO DEMOKRATIJU

OD KVOTA DO MOĆI:

ŽENE U POLITICI, MUŠKARCI NA ČELU

Autorka: **Milica Kovačević**

OD KVOTA DO MOĆI:
ŽENE U POLITICI, MUŠKARCI NA ČELU

Autorka:
Milica Kovačević

Podgorica,
oktobar 2026.



Publikacija je izrađena uz finansijsku podršku Francuske agencije za razvoj (Agence française de développement – AFD), posredstvom Expertise France, u okviru projekta „Unapređenje izbornog integriteta i borba protiv političke korupcije u Crnoj Gori kroz praćenje ukupnog okvira koji uređuje izborne procese".

Sadržaj publikacije je isključiva odgovornost Centra za demokratsku tranziciju (CDT) i ni pod kojim okolnostima se ne može smatrati odrazom stavova Expertise France ili Francuske agencije za razvoj (AFD).

SADRŽAJ:

UVOD **4**

1. Od kvota do stvarne političke moći: u čemu je problem? **5**

2. Formalna pravila: šta je Crna Gora već promijenila? **6**

3. Iza formalnih pravila: gdje se gubi njihov efekat? **8**

3.1. Rodna kvota između svrhe i primjene 8

3.2. Kada se zastupljenost izgubi nakon izbora 10

3.3. Novac za žene, korist za partije? 11

3.4. Rodno-specifična cijena političkog učešća 13

3.5. Neformalni putevi do političke moći 15

4. Od formalne ravnopravnosti do stvarne političke moći **17**

4.1. Reforma Zakona o političkim partijama: unutarpartijska demokratija kao zakonska obaveza 17

4.2. Javno finansiranje ženskih organizacija mora služiti političkom osnaživanju žena 18

4.3. Rodno zasnovano nasilje i mizoginija zahtijevaju djelotvoran institucionalni odgovor 18

4.4. Suzbijanje političkog patronata zahtijeva institucionalni nadzor, a ne samo nova pravila 19

UVOD

Crna Gora je posljednjih godina značajno unaprijedila zakonske garancije političke zastupljenosti žena, ali je pitanje njihovog stvarnog uticaja na političko odlučivanje ostalo u drugom planu. Analiza postojećih istraživanja, institucionalnih izvještaja i dokumentovane političke prakse ukazuje na nekoliko ključnih zaključaka:

• **Zakonske garancije nijesu dovoljne bez dosljedne primjene.** Dokumentovani slučajevi pokazuju kako su izborne kvote zaobilažene ili pogrešno primjenjivane, zbog čega je, uz unapređenje propisa, neophodna i djelotvorna kontrola njihovog sprovođenja.

• **Novac namijenjen političkom osnaživanju žena ne mora nužno služiti toj svrsi.** Revizorski nalazi otvaraju ozbiljna pitanja o načinu korišćenja sredstava ženskih partijskih organizacija. Potrebno je preciznije urediti njihovu namjenu, ojačati nadzor i obezbijediti da žene samostalno odlučuju o njihovom korišćenju.

• **Rodno zasnovano nasilje predstavlja dokumentovanu prepreku političkom učešću žena.** Mizoginija, seksistički napadi i rodno zasnovane dezinformacije zahtijevaju djelotvorniji institucionalni odgovor, uz jasno razgraničenje nasilja i diskriminacije od legitimne političke kritike.

• **Bez unutarpartijske demokratije nema ni ravnopravnog pristupa političkoj moći.** Koncentracija odlučivanja u partijskim rukovodstvima, u kojima su žene nedovoljno zastupljene, zahtijeva reformu pravila o funkcionisanju političkih partija i veću transparentnost raspodjele političkih funkcija i javnih resursa.

1. Od kvota do stvarne političke moći: u čemu je problem?

Crnogorske političke partije naučile su da žive sa rodnim kvotama. Nijesu ih sve rado prihvatile, nijesu ih uvijek poštovale, a neke su pokazale i prilično kreativnost u njihovom zaobilaženju. Ipak, nakon godina pritiska i zakonskih intervencija, danas imamo znatno ozbiljnije garancije zastupljenosti žena nego prije desetak godina. To jeste napredak.

Ali bilo bi pogrešno pomiješati napredak u zakonodavstvu sa promjenom političkih odnosa. Crnogorska politička arena nije postala ravnopravna, samo je postalo teže potpuno isključiti žene iz nje.

Političke partije danas moraju voditi računa o broju žena na izbornim listama, njihovom rasporedu i očuvanju osvojenih mandata. Za rad ženskih partijskih organizacija izdvaja se i poseban javni novac. Međutim, nijedna od tih mjera sama po sebi ne garantuje da žene učestvuju u donošenju ključnih odluka, da kontrolišu političke resurse ili da imaju jednake mogućnosti napredovanja. Kvota može obezbijediti mjesto za stolom, ali se nažalost ništa nije promijenilo u tome kome je namijenjeno „čelo trpeze."

Ovo nije argument protiv kvota. Naprotiv, iskustvo Crne Gore pokazuje koliko su one bile potrebne. Ali nakon što smo se godinama borili za broj žena na izbornim listama, vrijeme je da postavimo i pitanja koja su politički mnogo neprijatnija ko u našim partijama stvarno odlučuje, ko raspolaže novcem, ko dijeli funkcije i ko određuje pravila političkog napredovanja? Odgovori na ta pitanja vode nas izvan zakonskih normi, u prostor u kojem crnogorska politika tradicionalno najbolje funkcioniše - daleko od javnosti, formalnih procedura i institucionalne kontrole. U partijskim rukovodstvima, neformalnim krugovima uticaja i mrežama političke lojalnosti donose se odluke koje određuju ne samo ko će dobiti priliku da učestvuje u politici, nego i ko će imati stvarnu moć.

Ne treba, međutim, romantizovati žene kao prirodne protivnice takvog sistema. Žene nijesu po svojoj prirodi demokratičnije, poštenije ili manje sklone zloupotrebama od muškaraca. Problem je u tome što sistem političkog napredovanja, koji u velikoj mjeri zavisi od odnosa sa partijskim rukovodstvima i pristupa resursima, ne pruža svima jednake mogućnosti. Istovremeno, žene koje se izbore za političku vidljivost često plaćaju cijenu koju njihove muške kolege ne plaćaju na isti način. Mizoginija, seksistički napadi, zadiranje u privatni život i rodno zasnovane dezinformacije postali su prepoznatljiv dio našeg javnog prostora. Političarkama se ne osporavaju samo odluke i stavovi, već i pravo da budu ambiciozne, uticajne, glasne ili jednostavno politički neprijatne.

U ovoj analizi polazimo od onoga što je već dokumentovano: problema u primjeni izbornih kvota, načina korišćenja novca namijenjenog ženskim partijskim organizacijama, mizoginije i rodno zasnovanih napada, kao i koncentracije političke moći u partijskim rukovodstvima. Istovremeno, otvaramo pitanje koje zahtijeva dalja istraživanja - kako neformalne mreže, politički patronat i klijentelističke prakse utiču na mogućnosti žena da stiču politički uticaj.

Političke partije nijesu samo formalne strukture uređene statutima i procedurama. U njima postoje i neformalni odnosi, lične veze i mreže kroz koje se gradi politički uticaj. U sistemima u kojima su prisutne klijentelističke prakse, pristup takvim mrežama može predstavljati važan politički resurs.

Za razliku od mizoginije i rodno zasnovanih napada, koji su u Crnoj Gori već dokumentovani, nema dovoljno neposrednih dokaza da klijentelističke i druge neformalne političke mreže sistematski proizvode nepovoljnije posljedice za žene. Zato ovaj odnos postavljamo kao istraživačko pitanje, a ne kao unaprijed donesen zaključak. Ne tvrdimo da je svaki neformalni odnos koruptivan, niti da su žene nužno isključene iz takvih mreža. Ali imamo dovoljno razloga da se zapitamo koliko vrijede formalne garancije ravnopravnosti u sistemu u kojem se važne političke odluke donose mimo formalnih procedura.

2. Formalna pravila: šta je Crna Gora već promijenila?

Crna Gora danas nije na početku kada je riječ o formalnim pravilima za političko učešće žena. Naprotiv, posljednjih godina napravljen je niz zakonskih promjena kojima se pitanje njihove zastupljenosti postepeno izmješta iz domena dobre volje političkih partija u domen obavezujućih pravila.

Najvidljiviji pomak napravljen je u izbornom zakonodavstvu. Izmjenama Zakona o izboru odbornika i poslanika iz 2025. godine propisano je da na izbornoj listi mora biti najmanje 40% kandidata manje zastupljenog pola, umjesto ranijih 30%. Istovremeno, zakon uređuje i njihov raspored na listi, kako bi se spriječilo ispunjavanje kvote koncentrisanjem žena na manje izglednim mjestima.[1]

Zastupljenost je dodatno zaštićena pravilima o zamjeni mandata, kako bi se ograničile prakse zaobilaženja kvota od strane partija. Kada mandat prestane odborniku ili poslaniku iz reda manje zastupljenog pola, mandat se dodjeljuje prvom sljedećem kandidatu istog pola sa izborne liste, ukoliko takav kandidat postoji.[2] Ovakvo rješenje je važno jer formalnu zaštitu zastupljenosti produžava i nakon izbora, kako bi se spriječilo da se jednom dostignuti nivo zastupljenosti smanjuje tokom trajanja mandata.

Drugi važan formalni instrument odnosi se na pristup finansijskim resursima unutar političkih partija. Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja predviđa izdvajanje 0,05%

[1] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, „Službeni list Crne Gore", br. 81/2025
[2] Zakon o izboru odbornika i poslanika, čl. 104, odredbe o popunjavanju upražnjenog mandata kandidatom manje zastupljenog pola.

tekućeg budžeta za finansiranje redovnog rada ženskih organizacija u političkim subjektima zastupljenim u Skupštini. Sredstva su namjenska, prenose se na poseban podračun, a zakon predviđa i posebno izvještavanje o načinu i svrsi njihovog korišćenja.[3]

Ovaj mehanizam predstavlja značajan iskorak u odnosu na politiku koja političku ravnopravnost posmatra isključivo kroz broj žena na izbornim listama. Njime se priznaje da političko djelovanje zahtijeva i resurse. Međutim, ovdje je posebno važno razlikovati formalno obezbijeđen novac od stvarne kontrole nad njegovim korišćenjem. Iz činjenice da postoji posebna budžetska linija ne možemo zaključiti koliki uticaj ženske organizacije imaju na odlučivanje unutar partije, ko stvarno određuje prioritete njihove potrošnje, niti da li pristup tim sredstvima povećava njihov uticaj na izbor kandidata, raspodjelu ukupnih partijskih resursa ili ključne političke odluke.

Formalne garancije mogle bi biti dodatno proširene i na izvršnu vlast. Predlog zakona o Vladi predviđa da najmanje 40% članova Vlade bude iz reda manje zastupljenog pola, kao i zastupljenost manje zastupljenog pola među potpredsjednicima kada Vlada ima više od jednog potpredsjednika.[4] Ovo rješenje još nije važeća zakonska obaveza, već predlog u skupštinskoj proceduri.

Ovi mehanizmi predstavljaju važan napredak, ali njihov stvarni domet zavisi od dosljedne primjene i načina na koji političke partije koriste prostor koji im zakonska pravila ostavljaju.

[3] Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, "Službeni listu CG", br. 81/2025, 101/2025 - ispravka i 114/2026.
[4] Predlog zakona o Vladi Crne Gore, EPA 885 XXVIII, br. 00-31/26-1, čl. 8. Predlog predviđa najmanje 40% članova Vlade iz reda manje zastupljenog pola; u trenutku pripreme ovog teksta nalazi se u skupštinskoj proceduri.

3. Iza formalnih pravila: gdje se gubi njihov efekat?

Formalne garancije opisane u prethodnom poglavlju predstavljaju važan preduslov za ravnopravnije političko učešće žena, ali njihovo postojanje ne znači nužno da se cilj zbog kojeg su uvedene ostvaruje u praksi. Crnogorsko iskustvo pokazuje da se efekat pojedinih afirmativnih mjera može oslabiti već u njihovoj neposrednoj primjeni - od prihvatanja izbornih lista koje ne ispunjavaju zakonske uslove, preko načina popunjavanja mandata nakon izbora, do korišćenja javnih sredstava namijenjenih političkom osnaživanju žena.

3.1. Rodna kvota između svrhe i primjene

Uvođenje rodnih kvota značajno je povećalo formalne garancije zastupljenosti žena na izbornim listama u Crnoj Gori. Prvobitno rješenje iz 2011. godine zahtijevalo je da najmanje 30% kandidata na izbornoj listi pripada manje zastupljenom polu, ali nije uređivalo njihov raspored. U praksi su žene zato mogle biti koncentrisane na nižim mjestima na listi, pa ispunjavanje kvote nije nužno vodilo većem broju izabranih žena. Izmjenama iz 2014. uvedeno je dodatno pravilo prema kojem među svaka četiri kandidata prema redoslijedu na listi mora biti najmanje jedan kandidat manje zastupljenog pola.

Međutim, iskustvo primjene ovih pravila pokazalo je dva različita problema. Prvi se odnosio na nedosljednu primjenu zakonske kvote. Naša analiza lokalnih izbora održanih u oktobru 2022. godine u 14 opština pokazala je da su opštinske izborne komisije utvrdile i proglasile 23 izborne liste koje nijesu ispunjavale zakonske uslove u pogledu procenta ili rasporeda kandidata manje zastupljenog pola, što je činilo 24% svih izbornih lista koje su učestvovale na tim izborima. Opštinske izborne komisije nijesu zahtijevale otklanjanje ovih nedostataka niti su odbile proglašenje lista koje ih nijesu otklonile, već su im omogućile učešće na izborima[5].

Zakon je i tada izričito propisivao da se izborna lista koja ne ispunjava uslove u pogledu procenta i rasporeda kandidata manje zastupljenog pola smatra listom sa nedostacima za proglašenje, te da podnosilac mora biti pozvan da ih otkloni, a ukoliko to ne učini izborna komisija odbija proglašenje liste[6]. Problem, dakle, nije bio odsustvo formalnog pravila, već njegovo sprovođenje.

[5] Biljana Papović i Milica Kovačević, *Kako poboljšati ambijent za učešće žena u politici?*, Centar za demokratsku tranziciju, Podgorica, februar 2023
[6] Zakon o izboru odbornika i poslanika, član 39a, tekst važeći u vrijeme lokalnih izbora 2022.

Drugi problem pokazuje da je važan i način na koji je samo pravilo formulisano i tumačeno. Na parlamentarnim izborima 2023. godine Državna izborna komisija vratila je na doradu izbornu listu „Da, mi možemo za građansku Crnu Goru!". U zaključku od 17. maja 2023. godine DIK je, između ostalih nedostataka, utvrdila da se „na izbornoj listi među svaka četiri kandidata prema redoslijedu ne nalazi najmanje jedan pripadnik manje zastupljenog pola" i naložio podnosiocu da listu uskladi sa ovim zakonskim uslovom.[7] U ovom slučaju manje zastupljeni pol bili su muškarci. Nakon otklanjanja nedostataka, DIK je 19. maja utvrdio i proglasio izbornu listu.[8]

Slučaj liste „Mi možemo" ukazuje na paradoks u samoj konstrukciji ove afirmativne mjere. Pravilo uvedeno radi povećanja političke zastupljenosti žena u zakonu je formulisano rodno neutralno, kroz kategoriju „manje zastupljenog pola". Doslovna primjena takve norme znači da ona štiti manje zastupljeni pol na konkretnoj izbornoj listi i onda kada su to muškarci.

Slična dilema pojavila se i u Hrvatskoj. Protiv političke platforme Možemo! vođeni su sudski postupci zbog izbornih lista na kojima je bilo više od 60% žena. Dok je u prvom postupku prvostepeni sud prihvatio argument da je veća zastupljenost žena u skladu sa svrhom afirmativnih mjera, Visoki prekršajni sud zauzeo je stav da zakon ne daje prednost nijednom polu. Isti pristup primijenjen je i u presudi iz februara 2026. godine, kojom su Možemo! i Hoćemo pravedno proglašeni krivima jer je na njihovoj zajedničkoj izbornoj listi bilo manje od 40% muškaraca.[10]

Ovakav pristup ukazuje na širi problem u koncipiranju i tumačenju rodnih kvota. Afirmativne mjere nijesu uvedene u politički vakuum, već kao odgovor na dugotrajnu i strukturnu podzastupljenost žena u političkom odlučivanju. Ako se kvota formuliše rodno neutralno, kao minimalna zastupljenost „manje zastupljenog pola" na svakoj pojedinačnoj listi, i potom primjenjuje isključivo formalno, bez uzimanja u obzir svrhe zbog koje je uvedena, ona može početi da proizvodi efekat suprotan svojoj korektivnoj funkciji. Pravilo namijenjeno povećanju zastupljenosti žena tada postaje mehanizam kojim se ograničava njihov udio na pojedinačnoj listi kako bi se obezbijedila minimalna zastupljenost muškaraca, iako muškarci nijesu strukturno podzastupljeni u političkom odlučivanju. Zato pitanje nije samo da li je norma formalno rodno neutralna, već da li njeno tumačenje i primjena čuvaju svrhu afirmativne mjere – otklanjanje stvarne, a ne hipotetičke neravnopravnosti.

Izmjenama Zakona o izboru odbornika i poslanika iz 2025. godine kvota je povećana na najmanje 40% kandidata manje zastupljenog pola, uz strože pravilo njihovog rasporeda na listi. Rodno neutralna formulacija, međutim, nije promijenjena.

7 Državna izborna komisija, Zaključak br. 624/5, 17. maj 2023.
8 Nikola Dragaš, „Utvrđene liste SDP-a i 'Mi možemo'", *Vijesti*, 19. maj 2023.
9 Visoki prekršajni sud Republike Hrvatske, Rješenje, Ppž-6241/2022, 4. decembar 2024.
10 Općinski prekršajni sud u Zagrebu, Presuda, Pp-671/2026, 23. februar 2026.

3.2. Kada se zastupljenost izgubi nakon izbora

Rodna kvota ne ostvaruje svoju svrhu samim sastavljanjem izborne liste. Da bi obezbijedila stvarnu zastupljenost žena, njen efekat mora biti sačuvan i prilikom dodjele i kasnijeg popunjavanja mandata. Zakon je od 2014. štitio zastupljenost manje zastupljenog pola u slučaju prestanka mandata. Međutim, isto pravilo nije važilo kada kandidatkinja kojoj bi mandat pripao izjavi da ga ne prihvata.

Posljedice ove pravne praznine jasno su se pokazale nakon formiranja 44. Vlade 2023. godine. Na izbornoj listi koalicije „Aleksa i Dritan – Hrabro se broji!" Valentina Minić nalazila se na 16. mjestu. Nakon što su četvorici poslanika Demokrata prestali mandati zbog prelaska na funkcije u izvršnoj vlasti, upražnjena mjesta pripala su Nikoli Rovčaninu, Albinu Ćemanu, Momčilu Lekoviću i Dušku Stjepoviću[11]. Trojica od njih - Ćeman, Leković i Stjepović - nalazila su se iza Minić na izbornoj listi.[12]

Ovakva praksa nije prvi put zabilježena. Nakon parlamentarnih izbora 2016. sličan slučaj dogodio se na listi Socijaldemokrata - nakon odlaska Vujice Lazovića, mandat je dobio Mićo Orlandić, iako je Mubera Kurpejović bila prije njega na izbornoj listi.[13] U sazivima formiranim nakon parlamentarnih izbora 2016. Socijaldemokrate nijesu imale ženu u svom poslaničkom klubu.

Minić je u julu 2024. imenovana za savjetnicu potpredsjednika Vlade, a poslanica je postala tek u julu 2026, nakon ostavke Zdenke Popović, u okviru onoga što su Demokrate opisale kao ranije dogovorenu rotaciju poslaničkog mandata.[14] Međutim, takva rotacija ne bi bila potrebna da je zakon ranije štitio efekat rodne kvote i u slučaju kada kandidatkinja ne prihvati mandat.

Ova pravna praznina zatvorena je izmjenama Zakona usvojenim u julu 2026. godine. U član 104 dodato je pravilo prema kojem, ako kandidat iz reda manje zastupljenog pola izjavi da ne prihvata mandat, mandat pripada prvom sljedećem kandidatu sa izborne liste iz reda manje zastupljenog pola.[15] Ovakvo rješenje treba da smanji pritisak na izabrane odbornice i poslanice da se odreknu mandata, jer njihovim povlačenjem partije više ne mogu osloboditi mjesta za muškarce koji su iza njih na izbornoj listi.

Na kraju, važno je ukazati i na to da ova zakonska praznina nije postojala zato što cilj norme nije bio jasan. I prije izmjena iz 2026. godine bilo je jasno da je svrha rodne kvote da obezbijedi stvarnu zastupljenost žena, a ne samo njihovo prisustvo na izbornim listama. Tokom rada na izmjenama zakona u julu 2026. godine, kada je CDT predložio da se izričito zaštiti mandat u slučaju da ga kandidatkinja ne prihvati, predstavnici pojedinih političkih partija tvrdili su da takva zaštita već proizlazi iz postojećeg zakona. Međutim, višegodišnja praksa pokazivala je upravo suprotno, da su partije koristile nedorečenost propisa da zaobiđu njegovu svrhu.

Teško je zato prihvatiti da je problem bio u nerazumijevanju zakona. Prije će biti da su partije dobro razumjele i cilj norme i mogućnosti njenog zaobilaženja, pa su zadržavale pravne nedoumice koje su im omogućavale da formalno podržavaju rodnu ravnopravnost, a da istovremeno kontrolišu koliko će se ona zaista ostvariti.

[11] Državna izborna komisija, izvještaji o popuni upražnjenih poslaničkih mjesta br. 1090/8, 1090/9, 1090/10 i 1090/11, 16. novembar 2023.
[12] Državna izborna komisija, *Zbirna izborna lista za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore*, br. 698, 26. maj 2023.
[13] „Manevar Socijaldemokrata: Umjesto žene Mićo", *Monitor*, 1. septembar 2017.
[14] „Valentina Minić poslanica umjesto Zdenke Popović, Demokrate predlažu Anđelu Vojinović za potpredsjednicu Skupštine", *Vijesti*, 28. jul 2026
[15] Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika, "Službeni listu CG", br. 114/2026; novi stav člana 104: „Ako kandidat za odbornika, odnosno poslanika iz reda manje zastupljenog pola da izjavu o neprihvatanju mandata, izabraće se prvi sljedeći kandidat na izbornoj listi iz reda manje zastupljenog pola."

3.3. Novac za žene, korist za partije?

Posebno javno finansiranje ženskih organizacija političkih partija uvedeno je kako bi se, pored zastupljenosti na izbornim listama, obezbijedili i resursi za njihovo političko djelovanje. Ovaj novac uplaćuje se na posebne podračune i može se koristiti isključivo za rad ženskih organizacija, u skladu sa njihovim statutima. Partije su obavezne da posebno izvještavaju o načinu i namjeni njegove potrošnje.

Praksa je, međutim, od početka pokazivala ozbiljne slabosti ovog modela. MANS je analizom finansiranja za 2020. godinu utvrdio da se iz finansijskih izvještaja gotovo nijedne parlamentarne partije nije moglo vidjeti kako su sredstva namijenjena ženskim organizacijama stvarno potrošena. Za veliki broj parlamentarnih partija nije bilo moguće potvrditi ni postojanje posebnog statuta ženske organizacije, iako je zakon propisivao da se sredstva mogu trošiti isključivo u skladu sa tim statutom.[16]

Sistem je već tada sadržao mehanizme kontrole. Ministarstvo finansija moglo je obustaviti dalje isplate zbog neispunjavanja obaveze izvještavanja, dok su ASK i DRI imali sopstvene nadležnosti za kontrolu i pokretanje postupaka zbog kršenja pravila o finansiranju političkih subjekata. Analiza rodne perspektive izbora konstatuje da se ti mehanizmi nijesu dovoljno koristili[17].

Noviji izvještaji Državne revizorske institucije (DRI) pokazuju da problemi nijesu otklonjeni, ali otvaraju i pitanje za koje se aktivnosti sredstva namijenjena političkom osnaživanju žena zaista koriste. Posebno je indikativno da se značajan dio ovog novca troši na različite oblike pomoći. Prema nalazima DRI, Asocijacija žena Pokreta Evropa sad je 2023. godine od ukupno 13.405 eura prijavljenih troškova, 11.000 eura utrošila za humanitarnu pomoć[18]. U slučaju Bošnjačke stranke, od ukupno 86.673 eura odliva sa računa Foruma žena, čak 76.200 eura odnosilo se na troškove novčane pomoći fizičkim i pravnim licima[19]. Kod SNP-a je u 2024. godini od ukupno 40.405 eura troškova Asocijacije žena, 7.945 eura evidentirano kao troškovi pomoći[20]. Tako je humanitarna pomoć činila oko 82% prijavljenih troškova ženske organizacije PES-a, dok su troškovi pomoći predstavljali gotovo 88% ukupnih odliva sa računa Foruma žena Bošnjačke stranke.

Ovakva struktura potrošnje otvara dva važna pitanja. Prvo, da li se novcem namijenjenim političkom osnaživanju žena učvršćuje tradicionalna podjela uloga, u kojoj se žene bave humanitarnim i socijalnim aktivnostima, dok političko odlučivanje ostaje izvan njihovog djelokruga? Drugo, da li dodjela materijalne pomoći kroz partijske strukture stvara prostor za klijentelističke prakse? Revizorski nalazi ne dokazuju klijentelizam, ali opravdavaju potrebu da se ispitaju kriterijumi dodjele pomoći, njeni korisnici i eventualna povezanost sa partijskim interesima.

Drugi problematičan aspekt odnosi se na korišćenje sredstava ženskih organizacija za izborne kampanje i druge partijske aktivnosti. DRI je utvrdila da je Demokratska Crna Gora u 2023. godini od ukupno 148.805 eura prijavljenih troškova Foruma žena, 126.350 eura, odnosno gotovo 85%, utrošila za učešće u troškovima izbornih kampanja[21]. Iako je DRI konstatovala da je takva potrošnja u skladu sa statutom ženske organizacije, iz revizorskog izvještaja nije moguće utvrditi da li su finansirane aktivnosti usmjerene na političko učešće žena ili opšte izborne aktivnosti partije.

[16] MANS, *Novac i politika: Kako su partije trošile novac za finansiranje ženskih organizacija*, Podgorica, 2021.
[17] Maja Raičević, Anita Stjepčević, Ana Šćepanović, Jovan Ulićević, Sara Nikčević i Izabela Kordić, *Rodna perspektiva parlamentarnih izbora 2023. godine*, NVO Centar za ženska prava i NVO Asocijacija „Spektra", Podgorica, 2023.
[18] Državna revizorska institucija, Izvještaj o reviziji Godišnjeg konsolidovanog finansijskog izvještaja Pokreta „Evropa sad" za 2023. godinu, Podgorica 17.10.2024.
[19] Državna revizorska institucija, Izvještaj o reviziji Godišnjeg konsolidovanog finansijskog izvještaja Bošnjačke stranke za 2023. godinu, Podgorica 17.10.2024.
[20] Državna revizorska institucija, Izvještaj o reviziji Godišnjeg konsolidovanog finansijskog izvještaja Socijalističke narodne partije za 2024. godinu, Podgorica 24.12.2025.
[21] Državna revizorska institucija, Izvještaj o reviziji Godišnjeg konsolidovanog finansijskog izvještaja Demokratske Crne Gore za 2023. godinu, Podgorica 17.10.2024.

Revizije DRI ukazuju i na probleme u finansijskoj kontroli sredstava namijenjenih ženskim partijskim organizacijama. Statuti ženskih organizacija pojedinih partija nijesu dovoljno precizno definisali namjenu trošenja sredstava, što ostavlja širok prostor za različita tumačenja dozvoljene potrošnje. Istovremeno, neadekvatno računovodstveno evidentiranje i neslaganja između finansijskih izvještaja i poslovne dokumentacije otežavaju praćenje novca. Revizije su pokazale i da se sredstva ženskih organizacija u pojedinim slučajevima koriste za potrebe članova partije koji tim organizacijama ne pripadaju, uključujući potrošnju suprotnu zakonu i statutu.

Ovi nalazi ne predstavljaju sveobuhvatan pregled finansiranja ženskih organizacija svih političkih partija, budući da DRI revizije sprovodi na osnovu procjene rizika i zakonskih kriterijuma, uz obavezu da u četvorogodišnjem periodu obuhvati političke subjekte sa parlamentarnim statusom koji podliježu obaveznoj reviziji. Ipak, oni pokazuju da problemi nijesu ograničeni na računovodstvene nepravilnosti, već se odnose i na samu svrhu namjenskog finansiranja.

Time se otvara i važnije pitanje od formalne finansijske transparentnosti - ko unutar partije stvarno odlučuje o ovom novcu? Postojeći izvori ne omogućavaju da se utvrdi u kojoj mjeri žene samostalno odlučuju o prioritetima i trošenju sredstava koja su zakonom namijenjena njihovom političkom osnaživanju.

Ni noviji zakonski okvir nije u potpunosti riješio problem. ODIHR je u mišljenju iz juna 2026. ocijenio da je posebno finansiranje ženskih organizacija u skladu sa dobrom međunarodnom praksom, ali da njegova djelotvornost ostaje upitna. Iako novi zakon jasnije uređuje izvještavanje, i dalje ne definiše dovoljno precizno za koje se aktivnosti sredstva mogu koristiti niti predviđa odgovarajući sistem sankcija. ODIHR posebno ukazuje i na nedostatak obaveza izvještavanja o položaju žena unutar partija i aktivnostima usmjerenim na njihovo političko osnaživanje. Zato preporučuje preciznije određivanje prihvatljivih troškova i jačanje monitoringa, nadzora i sankcija.[22]

[22] OSCE/ODIHR, *Urgent Opinion on the New Law of Montenegro on Financing of Political Entities and Election Campaigns of July 2025*, Warsaw, 10 June 2026

3.4. Rodno-specifična cijena političkog učešća

Jedna od najbolje dokumentovanih prepreka ravnopravnom političkom učešću žena u Crnoj Gori jesu mizoginija, seksizam i rodno zasnovani napadi. Dostupna istraživanja pokazuju da žene u politici nijesu izložene samo političkoj kritici koja prati javnu funkciju, već i specifičnim oblicima napada usmjerenim na njihov pol, izgled, seksualnost, privatni i porodični život i rodne uloge.[23]

Ranija istraživanja nasilja nad ženama u politici ukazuju i na dvostruke standarde, osporavanje kompetencija, stručnosti i moralnosti političarki, kao i na različite oblike psihološkog, seksualnog, ekonomskog i fizičkog nasilja.[24]

Digitalni prostor je dodatno proširio mogućnosti za ovu vrstu pritiska. CDT-ov monitoring društvenih mreža i online sadržaja u Crnoj Gori dokumentovao je različite oblike online nasilja i rodno zasnovanih dezinformacija prema ženama u politici. Prijetnje, seksualizovane i mizogine uvrede, ponižavajući vizuelni sadržaji i kampanje diskreditacije omogućavaju da se napad brzo proširi, dugo ostane dostupan i uključi veliki broj učesnika.[25]

Rodno zasnovana diskreditacija žena u javnom i političkom životu prepliće se i sa dezinformacijama, što CDT kontinuirano prati kroz rad platforme Raskrinkavanje. U posebnom istraživanju ovog fenomena, monitoringom medijskih sadržaja objavljenih tokom 2024. godine identifikovano je više od 85 članaka koji su sadržali rodno zasnovane dezinformacije ili obmanjujuće i manipulativne tvrdnje, dok je dodatno analizirano više od 90 objava koje je Raskrinkavanje tokom prethodnih pet godina provjerilo i označilo kao netačne ili manipulativne. Analiza pokazuje ponavljajuće obrasce targetiranja žena u javnom prostoru: izmišljanje i pogrešno pripisivanje izjava, manipulisanje fotografijama i drugim sadržajima, pripisivanje postupaka koji se nijesu dogodili, izvlačenje sadržaja iz konteksta, kao i povezivanje netačnih ili manipulativnih tvrdnji sa omalovažavajućim i rodno obojenim kvalifikacijama. Takvi sadržaji mogu pokrenuti talas seksističkih i mizoginih komentara, pa dezinformacija postaje i sredstvo šire rodno zasnovane diskreditacije.[26]

Ovi napadi ne proizvode posljedice samo za žene koje su njihove neposredne mete. Dostupna istraživanja ukazuju na osjećaj nesigurnosti, samocenzuru i mogućnost odvraćajućeg efekta na žene koje već jesu ili razmišljaju da postanu aktivne u javnom i političkom životu.[27] Istovremeno, još nema dovoljno podataka na osnovu kojih bi se moglo precizno utvrditi koliko često takvi napadi neposredno dovode do odustajanja od kandidature, funkcije ili političkog angažmana.

Poseban problem predstavlja nedovoljan odgovor na ovakve pojave. Dosadašnje analize ukazuju na nedostatke pravnog i institucionalnog odgovora, neefikasno ili nedosljedno sankcionisanje, ali i potrebu da političke partije preuzmu veću odgovornost za prevenciju i reagovanje na nasilje prema ženama u politici.[28]

Rodno zasnovani napadi zato nijesu samo pitanje zaštite pojedinačnih političarki, već i uslova pod kojima žene mogu da učestvuju u političkom odlučivanju i pretenduju na veću moć.

[23] Nataša Vuković i Ivana Raščanin, I*straživanje: Nasilje nad ženama u politici u Crnoj Gori, Ženska politička mreža/UNDP, Podgorica, 2021; Teodora Gilić, Maja Bjelić i*
[24] *Milica Zrnović, (Ne)sigurna u online prostoru? Izvještaj o rodno zasnovanim dezinformacijama i online nasilju prema ženama u politici u Crnoj Gori*, CeMI, 2022. Nataša Vuković i Ivana Raščanin, *Istraživanje: Nasilje nad ženama u politici u Crnoj Gori*, 2021.
[25] Milica Kovačević i Darvin Murić, *Onlajn aktivnosti, oflajn štete: Implikacije onlajn pritisaka – onlajn ućutkivanje žena u Crnoj Gori*, CDT/DCAF, 2023.
[26] Jelena Jovanović i Marko Vukajlović, *Rod, mediji i društvene mreže: Kako dezinformacije vode u mržnju i mizoginiju*, CDT, Podgorica, 2025.
[27] Milica Kovačević i Darvin Murić, *Onlajn aktivnosti, oflajn štete, 2023; Nataša Vuković i Ivana Raščanin, Istraživanje: Nasilje nad ženama u politici u Crnoj Gori*, 2021.
[28] Biljana Papović i Milica Kovačević, *Kako poboljšati ambijent za učešće žena u politici?, CDT, Podgorica, 2023; DeFacto Consultancy, Violence against women in Montenegrin politics*, Westminster Foundation for Democracy, 2024.

Važno je, međutim, sačuvati jasnu granicu između rodno zasnovanog napada i političke kritike upućene ženi. Veća međupartijska solidarnost političarki i zajedničko reagovanje na seksizam i mizoginiju predstavljaju važan pomak u političkom životu. Ipak, zaštita žena od rodno zasnovanih napada ne smije prerasti u njihovo izuzimanje od oštre kritike za odluke, rezultate, političke stavove, način vršenja javne funkcije ili sumnje u zloupotrebu moći. Političarke moraju biti podložne jednakoj javnoj odgovornosti kao i njihove muške kolege. Kritika političarke nije mizogina zato što je neprijatna, gruba ili politički motivisana. Ta kritika rodnu dimenziju dobija kada se žena napada ili delegitimiše kroz njen pol, izgled, seksualnost, privatni i porodični život, rodne stereotipe ili standarde koji se na uporediv način ne primjenjuju na muškarce.

Preširoka upotreba pojma mizoginije zato može imati paradoksalan efekat. Ako se gotovo svaki politički napad na ženu predstavlja kao napad na žene, zamagljuje se razlika između političkog konflikta i stvarne rodno zasnovane diskriminacije, i umanjuje težina problema onda kada je mizoginija zaista prisutna. Takav pristup samo reprodukuje paternalističku predstavu protiv koje bi politika rodne ravnopravnosti trebalo da se bori: ženu kao osobu kojoj zbog njenog pola pripada posebna zaštita od grubosti političke utakmice.

Ovakva patrijarhalizacija borbe za ravnopravnost posebno je problematična u društvu u kojem su tradicionalne predstave o ženi kao majci, čuvarki porodice i moralnom autoritetu i dalje snažne. Pozivanje na majčinstvo, godine, „žensko dostojanstvo“ ili očekivanje posebne učtivosti prema ženama može izgledati kao afirmacija njihovog položaja, ali počiva na istoj pretpostavci kao i mnogi diskriminatorni obrasci – da žena u javnom prostoru treba da bude tretirana drugačije zato što je žena.

3.5. Neformalni putevi do političke moći

Stvarni politički uticaj žena u velikoj mjeri zavisi od načina na koji političke partije odlučuju o kandidaturama, raspodjeli funkcija i političkom napredovanju, kao i od pristupa partijskim rukovodstvima, neformalnim mrežama i resursima.

U Crnoj Gori je ovaj problem posebno izražen zbog ograničene unutrašnje demokratije političkih partija i koncentracije moći u njihovim rukovodstvima. Procjena Nacionalnog sistema integriteta za 2024. godinu (MANS) ocjenjuje djelotvornost unutrašnjeg demokratskog upravljanja političkim partijama sa svega 25 od mogućih 100 bodova. Prema ovoj analizi, partijski lideri imaju presudan uticaj na donošenje odluka, dok unutrašnje procedure često služe prvenstveno za formalno potvrđivanje odluka koje su već donijete.[29]

Takva koncentracija odlučivanja povećava značaj odnosa koji nijesu uređeni partijskim statutima i formalnim procedurama. Politički uticaj ne proizlazi samo iz funkcije koju pojedinac zauzima, već i iz pristupa partijskom rukovodstvu, povjerenja uticajnih aktera, položaja u lokalnim partijskim strukturama i sposobnosti mobilizacije članstva i birača. Kada se odluke donose unutar relativno uskog kruga ljudi, pristup tom krugu postaje važan izvor političkog kapitala, a mogućnosti napredovanja zavise i od odnosa koji se uspostavljaju i održavaju izvan formalnih procedura.

Politički život u Crnoj Gori i dalje je dominantno muški. Ni jedna parlamentarna politička partija nema predsjednicu, a žene su nedovoljno zastupljene upravo u partijskim rukovodstvima u kojima je koncentrisana moć odlučivanja. Istraživanja potvrđuju izrazitu podzastupljenost žena u rukovodećim organima većine političkih partija, bez ijednog primjera ravnomjerne zastupljenosti žena i muškaraca u analiziranim partijama.[30]

Prema rezultatima reprezentativnog istraživanja javnog mnjenja o nasilju nad ženama u politici, nedostatak podrške političkih partija predstavlja najčešće prepoznatu prepreku većem učešću žena u politici. Ovu prepreku navodi 51,4% ispitanika, dok 44,8% prepoznaje rodno zasnovanu diskriminaciju, 41,2% kulturne i društvene norme, a 19,5% nedovoljan pristup resursima i finansiranju.[31]

Kvalitativni dio istog istraživanja ukazuje na razliku između organizacionog angažmana žena i njihovog pristupa pozicijama političkog odlučivanja. Sagovornici iz političkog života opisuju obrazac prema kojem žene češće zauzimaju funkcije povezane sa velikim obimom operativnog i administrativnog rada, dok su znatno manje prisutne na najvišim pozicijama političke moći. Slična iskustva iznijeta su i u fokus grupama sa članovima omladinskih organizacija političkih partija. Učesnici su ukazivali na praksu u kojoj žene obavljaju organizacione poslove i učestvuju u partijskim aktivnostima, dok muškarci češće dobijaju vodeće pozicije na izbornim listama, veću javnu vidljivost i mogućnosti političkog napredovanja.[32]

Ova neravnoteža dobija dodatni značaj u kontekstu klijentelističkih obrazaca funkcionisanja političkih partija. Procjena Nacionalnog sistema integriteta konstatuje da je dio političkih partija u Crnoj Gori zasnovan na klijentelizmu i uskim interesima, dok u analizi javnog sektora i političkog finansiranja dokumentuje probleme političkog patronata, partijskog zapošljavanja, politički motivisanih

[29] MANS, *Assessment of the National Integrity System of Montenegro*, 2024.
[30] Snežana Jonica, Marija Blagojević i Kaća Đuričković, *80 godina političke istorije žena Crne Gore*, UNDP, 2023.
[31] DeFacto Consultancy, *Violence against Women in Montenegrin Politics*, Westminster Foundation for Democracy, februar 2024.
[32] Ibid.
[33] MANS, *Assessment of the National Integrity System of Montenegro*, 2024.

imenovanja i korišćenja[33].U takvom okruženju politički kapital može se sticati i kroz mogućnost posredovanja u pristupu zaposlenju, javnim funkcijama i drugim resursima, kao i kroz sposobnost obezbjeđivanja političke podrške i lojalnosti.

Neformalni politički odnosi sami po sebi nijesu klijentelistički niti koruptivni. Povjerenje, političko iskustvo, organizacione sposobnosti i kontakti predstavljaju legitimne izvore političkog uticaja. Međuti, problem je kad pristup javnim resursima i mogućnost njihovog selektivnog raspoređivanja postanu sredstvo političke razmjene i osnov za sticanje ili održavanje moći.

Neravnomjerna raspodjela političke moći unutar partijskih struktura otvara pitanje rodnih efekata klijentelizma. Ako su pristup rukovodstvu, uticaj na kadrovske odluke i posredovanje u raspodjeli resursa važni izvori političkog kapitala, potrebno je ispitati da li žene i muškarci imaju jednake mogućnosti da takav kapital stiču i koriste. Posebno je važno utvrditi da li se organizacioni i operativni rad, koji prema dostupnim istraživanjima češće obavljaju žene, jednako vrednuje prilikom političkog napredovanja.

4. Od formalne ravnopravnosti do stvarne političke moći

Crna Gora je posljednjih godina unaprijedila zakonske garancije političkog učešća žena, ali je znatno manje rađeno na promjeni načina na koji se politička moć stiče, raspodjeljuje i kontroliše. Dalji napredak zahtijeva reformu pravila po kojima funkcionišu političke partije, djelotvorniju kontrolu javnih resursa i odgovorniji institucionalni odgovor na diskriminaciju i rodno zasnovano nasilje.

4.1. Reforma Zakona o političkim partijama: unutarpartijska demokratija kao zakonska obaveza

Izborna reforma nije obuhvatila suštinsku modernizaciju Zakona o političkim partijama iz 2004. godine, iako je ODIHR još u aprilu 2025. godine ukazao na potrebu njegovog unapređenja u oblastima unutarpartijske demokratije, ravnopravnog političkog učešća žena, inkluzivnosti i odgovornosti političkih partija.[34]

Preporuka: Potrebno je pristupiti sveobuhvatnoj reformi Zakona o političkim partijama i propisati minimalne standarde unutarpartijske demokratije, uključujući transparentne procedure izbora partijskih organa i kandidata za javne funkcije, zaštitu prava članstva i djelotvorne mehanizme unutrašnje odgovornosti. Posebnu pažnju treba posvetiti garancijama ravnopravnog učešća žena u partijskom upravljanju i odlučivanju.

Zakonska rješenja treba da obezbijede ravnotežu između autonomije političkih partija i njihove obaveze da poštuju demokratske principe.

[34] OSCE/ODIHR, *Opinion on the Law of Montenegro on Political Parties*, Varšava, 25. april 2025.

4.2. Javno finansiranje ženskih organizacija mora služiti političkom osnaživanju žena

Posebno finansiranje ženskih partijskih organizacija ima smisla samo ukoliko sredstva doprinose njihovoj političkoj samostalnosti, kapacitetima i uticaju na odlučivanje.

Preporuka: U skladu sa preporukama ODIHR-a iz juna 2026. godine, potrebno je precizirati zakonom dozvoljene namjene sredstava ženskih organizacija i unaprijediti kontrolu njihove potrošnje. ASK i DRI treba da obezbijede djelotvoran nadzor, dok sankcije za nenamjensko korišćenje sredstava moraju biti proporcionalne i usmjerene na odgovorne političke subjekte i lica, bez ugrožavanja funkcionisanja ženskih organizacija.

Političke partije treba da svojim unutrašnjim aktima garantuju ženskim organizacijama pravo da samostalno utvrđuju prioritete i odlučuju o korišćenju namjenskih sredstava.

4.3. Rodno zasnovano nasilje i mizoginija zahtijevaju djelotvoran institucionalni odgovor

Suzbijanje mizoginije i rodno zasnovanog nasilja u politici ne može se svesti na javne osude i povremene izraze međupartijske solidarnosti.

Preporuka: Nadležne institucije treba da unaprijede prepoznavanje, evidentiranje i procesuiranje rodno zasnovanih prijetnji, uznemiravanja i drugih protivpravnih oblika nasilja, uključujući nasilje u digitalnom prostoru. Potrebno je obezbijediti dosljednu primjenu postojećih propisa i utvrditi gdje su neophodna dodatna zakonska ili proceduralna unapređenja.

Političke partije treba da uspostave jasna unutrašnja pravila za sprečavanje i sankcionisanje seksističkog uznemiravanja i rodno zasnovanog nasilja, uključujući postupanje prema sopstvenim funkcionerima i članovima.

Potrebno je unaprijediti zaštitu od rodno zasnovanog nasilja i uznemiravanja na društvenim mrežama, koje ostaju izvan domaćeg sistema medijske regulacije, kroz razvoj odgovarajućih pravnih i institucionalnih mehanizama, uz puno poštovanje slobode izražavanja i prava na političku kritiku.

4.4. Suzbijanje političkog patronata zahtijeva institucionalni nadzor, a ne samo nova pravila

Unapređenje formalnih garancija rodne ravnopravnosti neće biti dovoljno ukoliko politički patronat, netransparentna imenovanja i selektivna raspodjela javnih resursa ostanu izvan djelotvorne institucionalne kontrole.

Preporuka: Potrebno je ojačati kontrolu zakonitosti i transparentnosti zapošljavanja, imenovanja i raspodjele javnih resursa, naročito u periodima nakon izbora i promjena vlasti. Nadležni organi treba da obezbijede dostupnost podataka koji omogućavaju identifikovanje obrazaca političkog patronata, uključujući rodno razvrstane podatke o imenovanjima na rukovodeće i upravljačke funkcije.

Nalaze o mogućim zloupotrebama javnih resursa potrebno je povezati sa konkretnim postupcima utvrđivanja odgovornosti, umjesto da institucionalni odgovor ostane ograničen na evidentiranje nepravilnosti.


CENTAR ZA
DEMOKRATSKU
TRANZICIJU
BRANIMO
DEMOKRATIJU