

Mila Brnović

Žene u Skupštini Crne Gore



European Movement
Montenegro



Stabilitätspakt für Südosteuropa
Gefördert durch Deutschland
Stability Pact for South Eastern Europe
Sponsored by Germany

2016.

Kako učiniti svako poslaničko mjesto bitnim?

Žene su i pogrešno i nedovoljno zastupljene u crnogorskoj Skupštini. Uprkos unapređenjima, uticaj poslanica je nejasan i smatran nedovoljnim od strane javnosti. Kako se očekuje porast poslanica nakon izbora 16. oktobra, neophodan je niz mjera koji će omogućiti njihovu vidljivost, da bi Crna Gora zaista bila parlamentarna demokratija.

Žene u Skupštini Crne Gore

Izdavač
Evropski pokret u Crnoj Gori

Za izdavača
Momčilo Radulović

Autorka
Mila Brnović

Lektura i korektura
Marko Lubarda

Dizajn i štampa
Studio MOUSE- Podgorica

Tiraž
40

Evropski pokret u Crnoj Gori (EPuCG)
Sima Barovića 4, 81000 Podgorica
Tel/Fax: 020/268-651;
email: office@emim.org
web: www.emim.org, www.eukonvencija.me

U Podgorici, novembar 2016.

Napomena: Ovaj *policy* brief je pripremljen u okviru TRAIN programa 2016 (*Think Tanks Providing Research and Advice through Interaction and Networking*), sa podrškom Federalne kancelarije spoljnih poslova Njemačke (Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu) i primijenjen od strane njemačkog Savjeta za spoljne odnose (DGAP).

U Skupštini Crne Gore je trenutno 18.5% žena, što je njihova najveća zastupljenost u historiji ove institucije. Preciznije, 18.5% znači da 15 od 81 mjesta u Skupštini pripada ženama. Prošli izbori od 16. oktobra 2016. godine, i predstavljaju test za sistem kvota sa novim reformama, uvedenim od prošlih izbora 2012. godine. Uprkos tome, nezavisno od broja žena u Skupštini, njihova aktivnost, inicijativa, nezavisnost i posvećenost rodnim pitanjima su i dalje nedovoljno jasni i stoga će biti glavni predmet ovog teksta.

Kako smo došli dovdje?

Položaj žena u Skupštini, slično položaju žena u drugim institucijama, ili položaju bilo koje manjinske grupe u Crnoj Gori, je uglavnom regulisano pozitivnom diskriminacijom kroz sistem kvota. Kvote su pozitivne mjere koje imaju jasan cilj omogućavanja podjednake zastupljenosti oba pola (ili adekvatnu zastupljenost manjina) u strukturama u kojima se donose odluke.

Rodna ravnopravnost je po prvi put objavljena u Ustavu Crne Gore 2007. godine. Nekoliko pravnih regulativa se bavi ovim pitanjem: Zakon o izboru odbornika i poslanika, Zakon o rodnoj ravnopravnosti, Zakon o sprječavanju diskriminacije, Zakon o političkim partijama, Zakon o finansiranju političkih partija i Zakon o lokalnim samoupravama.

Izvršene su dvije reforme izbornog zakonodavstva u vezi sa ženama. Prvo, kad je u 2011. godini uveden sistem „30% kvota“, udio žena u Skupštini je porastao sa 13.6% na 17%. U toku drugog mandata, ova brojka je pala na 14.8% (11 poslanica), da bi danas iznosila 18.5%. Ovo se objašnjava time što, u slučaju da poslanica napusti mjesto, bila je zamijenjena poslanikom. Treba napomenuti da se ovdje govori o razlikama od 11, 12, 13 ili 14 žena u svakoj od datih situacija. Ne samo da je ovaj broj izuzetno nizak, već se nameće i očigledno pitanje: zašto je uvođenje obavezne kvote od 30% proizvelo ovakav rezultat i zašto se ovaj broj smanjio posle samo jednog

mandata? Razlozi leže u primjeni ove zakonske obaveze. Naime, zakon je samo nalagao da na partijskoj listi mora biti 30% žena, ne navodeći njihovu poziciju, dovodeći do toga da su žene uglavnom stavljane na dno liste. Drugi razlog je to što nakon što žena dobije mandat, nisu postojale odredbe koje bi garantovale da će je smijeniti poslanica a ne poslanik.

Iako je trenutni udio žena u Skupštini Crne Gore najveći u njenoj historiji, Crna Gora je i dalje na posljednjem mjestu u u regionu: Bosna i Hercegovina (21.4%), Hrvatska (23.8%), Makedonija (30.9%), Slovenija (32.2%) i Srbija (32.4%).¹

Naravno, ovaj problem je prepoznat u samom početku, a pogotovo nakon neefikasnosti sistema kvota. Zakon o izboru odbornika i poslanika je ponovo izmijenjen u 2013. godini i uvedena je odredba da svaki četvrti kandidat na partijskoj listi mora pripadati manje zastupljenom polu, kao i da kandidat kome prestane mandat mora biti zamijenjen kandidatom manje zastupljenog pola. Nakon ove promjene nije bilo parlamentarnih izbora, ali jeste lokalnih i bilježi se promjena sa 5% na 27% žena u lokalnim samoupravama.

Ovom odredbom se nameće očigledno pitanje: zašto svaki četvrti kandidat na listi? Upravo je ovaj amandman pokazatelj uticaja žena u Skupštini Crne Gore. Tokom diskusije o predlogu amandmana, Odbor za rodnu ravnopravnost i većina poslanica su podržali predlog „1 u 3“. Poslanice nisu bile u mogućnosti da ubijede svoje kolege da prihvate ovaj predlog, tako da je epilog bio poraz u kome su čak i poslanice koje su zagovarale „1 u 3“ predlog na kraju prihvatile izmijenjenu verziju. Stoga, prema aktuelnom zakonu svaka partijska lista mora da ima 30% žena a jedno od četiri mjesta je rezervisano za manje zastupljen pol. Ovaj rezultat odslikava manjak uticaja žena u Skupštini tokom perioda izmjene ovog zakona (2013), što se poklapa sa periodom mandata aktuelnih poslanika.

Kada je u institucionalni okvir u pitanju, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava je nadležno za strategije rodne ravnopravnosti. Tako je

¹ *Žene u politici*, UNDP i IPSOS Strategic Marketing, Crna Gora, jun 2012.

2013. godine usvojen Nacionalni akcioni plan za postizanje rodne ravnopravnosti. Ono što je simptomatično za primjenu ovog plana je to što, s jedne strane, manje institucija je bilo uključeno u ovu fazu nego što je to bilo planirano, a i njihov budžet je bio prilično ograničen. Osim ministarstva (Odsjek za rodnu ravnopravnost), Odbor za rodnu ravnopravnost u Skupštini Crne Gore i Ombudsman takođe direktno primjenjuju Akcioni plan.

Međunarodna zajednica pomno prati opšte pitanje rodne ravnopravnosti. Evropska komisija je u svom izvještaju za 2015. godinu² iznijela da je primjetan uspjeh u harmonizaciji sa EU zakonodavstvom vezano za rodnu ravnopravnost, ali Crnoj Gori i dalje fale jake institucije koje se bave opštim pitanjem ljudskih prava. U okviru Konvencije Ujedinjenih nacija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, iako su komentari dati 2011. godine, tadašnje brojke i dalje važe za aktuelnu situaciju. Naime, u zaključcima se navodi da su žene u značajnoj mjeri nezastupljene u Skupštini, skupštinskim odborima, opštinama, političkim partijama, rukovodećim pozicijama u ministarstvu itd. Trenutno postoji 14 odbora u Skupštini Crne Gore, od kojih samo 3 imaju ženu za predsjednicu. Osim toga, svaki od odbora ima između 15% i 30% poslanica. Izuzetak je Odbor za rodnu ravnopravnost sa preko 85% žena (samo jednim poslanikom).

Prepreke i prilike

Skupština je jedan od temeljnih institucija crnogorske demokratije, uprkos tome, povjerenje u ovu instituciju je na priličnom niskom nivou, posebno u smislu poboljšanja i zaštite rodne ravnopravnosti. Istraživanje IPSOS *Strategic Marketing* pokazuje da su građani, na pitanje koje društvene strukture najviše doprinose po-

2 Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2015. godinu se može naći na: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf

boljšanju života žena u Crnoj Gori, naveli ženske NVO (39%), same žene (30%), međunarodne organizacije (13%), Skupštinu Crne Gore (5%), lokalne samouprave (4%) i političke partije (3%). Ovi podaci ukazuju na to da Skupština ne uživa povjerenje kada je u pitanju omogućavanje rodne ravnopravnosti, a jedan od razloga koji se nameću je percepcija Skupštine kao institucije u kojoj preovlađuju muškarci.

Postoje tri najvažnija stuba podrške ženama u politici i potencijala za njihovo intenzivnije učešće koje istovremeno može i da ugrozi cilj. Ove tri sfere su istovremeno i prilike i prijetnje za proaktivni politički angažman žena u: medijima, na lokalnom nivou i u partijskim strukturama, a samim tim i za veći uticaj:

• *Poslanice i mediji*

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava³ je u 2013. godini sprovelo istraživanje lokalnih medija (sve najveće i najuticajnije medijske kuće su bile uključene). Istraživanje je pokazalo da 78.1% citata u medijima su izrekli muškarci, a samo 21.9% žene. Osim ovog, istraživanje pokazuje da manje od 1% medijskog sadržaja se može okarakterisati „ženskim“, u smislu da se bavi pitanjima koji se uglavnom tiču žena. U okviru ovog sadržaja, preko 60% pokazuje tendenciju osnaživanja rodni stereotipa. Rodna struktura osoba koji pripremaju pomenute vijesti otkriva 66% zastupljenost žena. Zanimljivo je da visoki broj novinarki nema značajan uticaj na medijski sadržaj koji bi oslikavao drugačiju viziju žene, ne samo kao majke i supruge, već i kao integralni dio, npr. politike.

Na osnovu istraživanja sprovedenog od strane Centra za monitoring u 2014. godini o percepciji građana, 45.1% je izjavilo da žene u medijima nisu predstavljene uopšte (10.7%), dovoljno (34.4%), dok je 37.4% izjavilo da se o ženama uglavnom izvještava u informativnim programima. Ako uporedimo ovo sa percepcijom

3 *Monitoring: Rodna osjetljivost crnogorskih medija*, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, novembar 2013, Podgorica

37.4% građana koji vjeruju da su žene dovoljno predstavljen

e u medijima sa rezultatima pomenutog istraživanja o medijskom sadržaju, dolazimo do neslaganja između onog što mediji nude i percepcije tog sadržaja od strane javnosti.

Mediji su važno sredstvo oblikovanja javnog mnjenja prilikom izbora karakterizacije žene u javnom životu. Stoga, predstavljaju i prijetnju i priliku političkom imidžu poslanica. Crna Gora je često uzimana kao tradicionalna zemlja, gdje su vrijednosti porodice i materinstva u primarnom fokusu medija i javnosti. Ako se žena u javnosti zauzme za temu koju ne podržava većina javnosti, optužbe sa kojima će se suočiti se uglavnom tiču njenog ličnog života. Jako je važno prepoznati opasnost ovog trenda i voditi se profesionalno u prenošenju poruka koje iznose poslanice.

• *Žene u lokalnim samoupravama*

Od amandmana o kvotama u 2013. godini, nakon lokalnih izbora u Crnoj Gori 2014-e, broj žena u lokalnim samoupravama se skoro duplirao. Uprkos ovoj činjenici, ključne pozicije moći, kao što su predsjednik ili potpredsjednik opštine uglavnom zauzimaju muškarci: samo 6 od 78 osoba na rukovodećim pozicijama su žene, uključujući predsjednicu opštine Kolašin, jedinu predsjednicu opštine u Crnoj Gori. U odnosu na 21-og predsjednika lokalnih parlamenata, predsjednica je samo dvije. Takođe, zamjenici predsjednika lokalnih samouprava su u većini: 33 naspram 3.

Lokalni nivo je izuzetno važan za opštu sliku uticaja žena u narodnoj Skupštini, jer žene koje su stavljene na izbornim partijskim listama su uglavnom one iz lokalnih samouprava. Neki od sagovornika konsultovanih sa potrebe pisanja ovog teksta su naveli da većina visokih partijskih struktura, pod pritiskom da odaberu kandidatkinje, biraju one koje su istaknute ili pogodne za saradnju na lokalnom nivou. Stoga, važno je

obraćati pažnju na osnaživanju tih kandidatkinja i suočavanje sa problemom sa najnižeg nivoa.

• *Žene u političkim partijama*

Osim medijskog prisustva i lokalne politike, političke partije su takođe važan aspekt uticaja žena. Većina partija u Crnoj Gori su se obavezale na 30% zastupljenosti žena u rukovodećim strukturama. Međutim, ova brojka nije ispoštovana u svim slučajevima.

Tokom *desk* istraživanja statuta šest istaknutih crnogorskih partija (Demokratska partija socijalista, NOA, Socijalistička narodna partija, Pozitivna, DEMOS, Demokrate, Pokret za promjene), mogu se iznijeti sljedeći zaključci:

- Većina partija su se obavezale u statutima na uključivanje 30% manje zastupljenog pola u strukturu partije. Izuzetak je NOVA koja nije navela ovo pravilo.
- Većina partija nema 30% manje zastupljenog pola u svim svojim strukturama. Najbolji primjer su Socijalistička narodna partija i Demokrate.
- Sve partije imaju muškarce na čelu, osim HGI.
- Sve partije imaju određeni oblik Foruma žena, razvijenog do određene mjere, u smislu da u nekim slučajevima forum služi za organizovanje događaja i aktivnosti a u drugim slučajevima postoje samo kao odsjek na internet stranici.

Kako Crnu Goru čekaju parlamentarni izbori 16. oktobra, sve izborne liste su predate Državnoj izbornoj komisiji. Liste ispunjavaju minimum od 30% zastupljenosti žena, sa jednom od četiri pozicije rezervisanih za žene. Međutim, problem je što su partije voljne da ispune samo one obaveze predviđene zakonom, nijedna nije pokazala spremnost da se preduzmu korake iznad pravno obavezujućeg minimuma.

Političke kampanje su uglavnom fokusirane na muške kandidate. Ključni govornici u skoro svim partijskim kampanjama su muškarci. Ovdje je

važno imati na umu da usljed izraženih hijerarhijskih struktura političkih partija u Crnoj Gori, kampanje su uglavnom fokusirane na vođe partija i partije kao cjelokupni entiteti. Ovo ženama dodatno otežava predstavljanje tokom kampanja.

Postoje dva glavna problema kojima se može pristupiti kroz finansijsku korist u okviru manjka zastupljenosti žena u političkim partijama. Prvo, žene se suočavaju sa preprekama vezanih za brigu o djeci i ostale porodične obaveze koje su jako važne u tradicionalnom društvu kakva je Crna Gora. U ovakvim slučajevima bi partije mogle da izdvoje određena sredstva za podršku i pomognu ženama sa brigom o djeci i ostalim troškovima. Ova praksa je uspješno primjenjena u Kanadi. Naravno, fiksne iznose ovih finansijskih podsticaja bi određivale same partijske strukture.

Drugi problem je vezan za to što same partije ne vide korist od uključivanja žena u njihove strukture. Stoga, trebalo bi predložiti zakonodavne odredbe koje bi omogućile državi da obezbijedi finansijske podsticaje političkim partijama koje češće uključuju žene u svoje strukture i kampanje. Takođe, praksa pokazuje da su neke države razvile besplatni medijski termin posvećen rodnoj ravnopravnosti, što može biti prilično efektivan metod.

Skupštinski život poslanica

Tokom juna i jula vođeni su intervjui sa 6 poslanica koji su dali mnogo jasniju sliku o svojim percepcijama njihovog uticaja kroz konkretne primjere. Prvobitni plan je bio da se intervjuišu i neki poslanici, ali nisu dali pozitivan odgovor.⁴

Upečatljivo je to da, na pitanje o broju nezavisnih inicijativa koje su pokrenule u okviru sopstvenih partija, poslanice bi navele različite

4 Intervjui su vođeni za vrijeme političkih demonstracija i bojkota Skupštine što može biti objašnjenje za nizak nivo interesovanja za ovu temu.

cifre. Međutim, nakon detaljnijeg pitanja da se navedu te inicijative, ispitanicu bi pomenule ili one inicijative koje partije već grupno sprovode ili se nisu mogli sjetiti jer one u svom partijama funkcionišu kao tim. Nijedna nije mogla da navede tačne brojke potkrijepljene specifičnim podacima niti da uporede broj partijskih i pojedinačnih inicijativa.

Na pitanje o sistemu kvota, većina ispitanica je odgovorila da preferiraju kvalitet u odnosu na kvantitet. Sistem kvota smatraju važnim, ali ne i od suštinskog značaja.

Osim toga, nisu realizovani pokušaji da se stvori ženska parlamentarna grupa. Na pitanje o razlozima neuspjeha, ispitanice su okrivile druge poslanice i njihove partije. Iako lični razlozi su nešto što ne može biti dokazano, može se pretpostaviti da je sama činjenica da su poslanice bile voljne da sjednu za isti sto ukazuje na njihovo razumijevanje važnosti takvog koraka. Bilo da su razlozi lične prirode ili partijska pripadnost i manjak snage da se dostigne cilj, od izuzetne je važnosti da se u budućnosti ne odustane od pokušaja okupljanja žena, makar kada se radi o rodnim pitanjima.

Zaključci i preporuke

Žene u Skupštini Crne Gore stabilno unapređuju svoj položaj, iako su daleko iza kada bi se poredile sa ostatkom Zapadnog Balkana (pogotovo sa EU zemljama). Očigledno je da je udio žena u našim strukturama i nivoima daleko ispod EU standarda. Njihov uticaj u prethodnom mandatu je teško izmjeriti, ali dva primjera ilustruju njegovu ograničenost: neuspjeh zakonskog amandmana „1 u 3“ i neuspjeh u stvaranju ženske parlamentarne grupe. Iako akteri istraživanja navode različite razloge za ova dva neuspjeha, evidentno je da žene u Skupštini Crne Gore nisu podjednako posvećene promociji rodne ravnopravnosti i aktivno angažovane na ovom pitanju.

Postoje nekoliko aktivnosti koje moraju biti realizovani da bi se stvorio ambijent za stvarne, suštinske promjene, ne samo brojčane. Pošto je ovo pitanje kompleksno i „uticaj“ je teško izmjeriti, sljedeće korake bi trebalo preuzeti kako bi rodna ravnopravnost suštinski krenula u pravom smjeru:

1. Zakon o izboru poslanika bi trebalo izmijeniti tako da svaka treća osoba na partijskoj listi pripada manje zastupljenom polu.
2. Žene u političkim partijama se moraju angažovati i oživjeti svoje partijske skupove.
3. Potrebno je stvoriti ambijent i uložiti napore da za edukaciju budućih poslanika nakon predstojećih izbora i stvoriti ambijent koji omogućava afirmaciju ženskih parlamentarnih mreža.
4. Vlada Crne Gore bi trebalo da uzme u obzir mjere podsticaja za partije kao: povećanje naknada za ženska poslanička mjesta, određivanje fiksnog iznosa u budžetu za

ženske forume, dodjeljivanje besplatnih termina u medijima radi promocije rodne ravnopravnosti. Samim tim bi i Zakon o finansiranju političkih partija trebalo adekvatno izmijeniti.

5. Potrebno je obrazovati i dati podsticaj ženama na lokalnom nivou jer bi mobilizacija žena u politici donijela bolje rezultate na lokalnom nivou i postepeno davala podršku njihovom političkom radu na nacionalnom nivou.
6. Poslanici bi trebalo da aktivno učestvuju u svim aktivnostima vezanim za rodnu ravnopravnost jer i dalje vide oblast rodne ravnopravnosti kao nešto što se tiče isključivo žena.
7. Mediji bi trebalo da promovišu uspješne priče poslanica i oslikavaju njihova profesionalna a ne lična dostignuća.
8. Mediji bi češće trebalo da koriste žene kao izvor informacija i stručnosti.

Bibliography

Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2015. godinu http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_montenegro.pdf

Žene u politici, UNDP and IPSOS Strategic Marketing, Crna Gora, jun 2012.

Monitoring: rodna osjetljivost u crnogorskim medijima, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, november 2013, Podgorica

Politički aktivizam žena u Crnoj Gori, Centar for Monitoring, november 2014, Podgorica

Goati, Vladimir, *Političke partije i partijski sistemi*

Kako postići 40% žena u zakonodavnim tijelima Bosne i Hercegovine? Human Rights Paper br. 14, Sarajevo Open Center, Sarajevo 2015.

Izvještaj o jednakosti između žena i muškaraca, Evropska komisija, Brisel 2015.

Rodna ravnopravnost u Evropskoj uniji, European Commission Justice, Brisel 2011

Plan za postizanje rodne ravnopravnosti 2013-2017, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Podgorica, 2013.

Ustav Crne Gore

Zakon o izboru odbornika i poslanika Crne Gore

Zakon o rodnoj ravnopravnosti

Zakon o sprječavanju diskriminacije

Zakon o političkim partijama

Zakon o finansiranju političkih partija

Zakon o lokalnim samoupravama

Statut političke partije „DEMOS“

Statut političke partije „Demokrate“

Statut političke partije „Demokratska partija socijalista“

Statut političke partije „NOVA“

Statut političke partije „Socijalistička narodna partija“

Statut političke partije „Pozitivna“

Statut političke partije „Pokret za promjene“

Izvještaj o implementaciji Plana za postizanje rodne ravnopravnosti 2013-2017 za 2015. godinu, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Podgorica 2016.

Napismena informacija o koracima preduzetim za implementaciju CEDAW preporuka sadržanih u pasusu 19 i 23 CEDAW /C/MNE/Q/1/Add.1, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, Podgorica 2014.