



WFD



Skupština Crne Gore
Odbor za rodnu ravnopravnost

Post-zakonodavni nadzor nad
Zakonom o izmjenama i dopunama
Zakona o rodnoj ravnopravnosti

Izvještaj



HUGEN

Human Rights and Gender Equality
Network of Committees in the
Western Balkan

Sadržaj

LISTA SKRAĆENICA	2
Uvod.....	3
I Rezime	4
II Kontekst i svrha.....	8
A. Post-zakonodavni nadzor (PZN).....	8
B. Iskustva sprovodenja post-zakonodavnog nadzora u Crnoj Gori	9
C. Institucionalni, politički i rodni kontekst u periodu pripreme amandmana i sprovodenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti.....	11
III. Metodologija	17
A. Faza planiranja	17
B. Faza sprovodenja	20
C. Izazovi tokom sprovodenja i evaluacije PZN	21
IV Nalazi.....	23
A. Važnost sprovodenja PZN nad izabranim članovima Zakona	23
B. Nalazi sprovednog PZN kroz izabrani Zakon	32
V PREPORUKE	54

Lista skraćenica

CEDAW	The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women/Konvencija o ukidanju svih vidova diskriminacije prema ženama
CIN	Centar za istraživačko novinarstvo Crne Gore
CG	Crna Gora
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
HUGEN	Human Rights and Gender (Ljudska prava i rodna pitanja)
LAPRR	Lokalni akcioni plan za postizanje rodne ravnopravnosti
LGBTI	lezbijke, gejevi, biseksualci/ke, transrodne i interseksualne osobe
MLJMP	Ministarstvo za ljudska prava i manjine
MMF	Međunarodni monetarni fond
MO	Ministarstvo odbrane
MCR	Milenijumski ciljevi razvoja
MONSTAT	Uprava za statistiku - MONSTAT
Odbor	Odbor za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore
ORR/Odeljenje	Odeljenje za poslove rodne ravnopravnosti
OEBS/OSCE	Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju / Organization for security and cooperation
OCD	Organizacija/e civilnog društva
OSI	Osobe sa invaliditetom
OUN/UN	Organizacija Ujedinjenih nacija/Ujedinjene nacije
PAPRR	Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti
RE	Romi/kinje i Egipćani/ke
RR	Rodna ravnopravnost
S CG	Skupština Crne Gore
SB UN	Savjet bezbjednosti Ujedinjenih nacija
SE	Savjet Evrope
SO	Savjet za obrazovanje
UNDP	Program za razvoj Ujedinjenih nacija
UNESCO	Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu
UNICEF	Fond za djecu Ujedinjenih nacija
UNWomen	Agencija Ujedinjenih nacija za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena
UZK	Uprava za kadrove
V CG	Vojska Crne Gore
WFD	Wesminster Foundation for Democracy Vestminsterska fondacija za demokratiju
Zaštitnik	Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore
ZORR	Zakon o rodnoj ravnopravnosti
ZZŠ	Zavod za školstvo
ZUNS	Zavod za udžbenike i nastavna sredstva
ŽM	Ženska politička mreža

Uvod

Ovaj izvještaj izrađen je uz podršku i inicijativu Vestminsterske fondacije za demokratiju (WFD) i Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore. WFD sprovodi regionalni parlamentarni program sa ciljem jačanja saradnje među parlamentima Zapadnog Balkana, a putem uspostavljanja regionalne mreže radnih tijela za ljudska prava i rodnu ravnopravnost. Program se sprovodi u periodu od aprila 2019. do novembra 2021. godine, uz podršku Ministarstva vanjskih poslova Kraljevine Norveške.

Mreža parlamentarnih odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost Zapadnog Balkana (Human Rights and Gender Equality Network of Committees in the Western Balkan¹) u daljem tekstu: HUGEN) zvanično je osnovana 08.10.2019. godine tokom regionalne parlamentarne konferencije koja je održana na Cetinju. HUGEN mreža okuplja radna tijela za ljudska prava i rodnu ravnopravnost iz osam parlamenta iz regiona Zapadnog Balkana. Prilikom prvog okupljanja radnih tijela oformljen je i odbor HUGEN mreže koji okuplja predsjedavajuće/zamenike predsjedavajućih radnih tijela nadležnih za ljudska prava i rodnu ravnopravnost.

Jedan od prvih zajedničkih aktivnosti HUGEN mreže jeste podrška parlamentima u pilotiranju procesa post-zakonodavnog nadzora (post-legislative scrutiny). Tokom novembra mjeseca 2019 godine organizovan je trodnevni sertifikovani kurs na temu post-zakonodavnog nadzora za poslanike i stručne službe koji učestvuju u radu HUGEN mreže. Nakon toga, šest parlamenta je izabralo zakon na koji je primijenjen proces post-zakonodavnog nadzora (PZN) i relevantna metodologija. Rezultat ovog procesa jeste i PZN izvještaj koji je podrazumijevao participativan i otvoren proces konsultacija sa različitim akterima koji su doprinijeli kvalitetu samog PZN izvještaja.

WFD želi da se zahvali svim institucijama, organizacijama, pojedincima, ekspertima kao i aktivistima koji su doprinijeli stvaranju ovog PZN izvještaja. Posebnu zahvalnost WFD želi da izrazi autorima PZN izvještaja.

Stavovi iskazani u ovom dokumentu pripadaju autorki i nijesu nužno usvojeni od strane WFD, Skupštine Crne Gore ili norveškog Ministarstva vanjskih poslova, koji ne prihvataju odgovornost za takve stavove ili bilo kakvo oslanjanje na njih.

¹ Više informacija o samim aktivnostima Mreže možete pronaći na sljedećem linku <https://www.hugenwb.net/>

I Rezime

Rodno osjetljiv jezik je jezik koji koristimo kada želimo da podržimo vidljivost i jednakost žena u društvu.²

Svrha sprovođenja post-zakonodavnog nadzora (u daljem tekstu PZN) izabranih članova Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti je da se procijeni da li su svi članovi i intervencije iz strateških dokumenata postigli planirane rezultate. Upravo se Post-zakonodavni nadzor odnosi na momenat u kome Skupština postavlja sebi posebno pitanje: *da li određeni zakon(i) daje/u očekivane ishode, ima(ju) uticaj, u kojoj mjeri i, ako ne, zašto ne.* Akcioni planovi - Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR 2013- 2017 i 2017 -2021) predstavljaju instrument politike koji se koristi za rješavanje ozbiljnih izazova rodne neravnopravnosti u Crnoj Gori. Ovaj Izvještaj o procjeni je kreiran da analizira rezultate primjene članova 13a i 13b Zakona, kao i širu primjenu članova (13, 33a i 14) koji su direktno povezani sa izabranim.

Član 13

Mediji promovišu rodnu ravnopravnost kroz programsku konцепцију.

Član 13a

Organi, mediji, privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici/-ce dužni su da u svom radu koriste rodno osjetljivi jezik i da u aktima o zasnivanju radnog odnosa, odnosno ugovoru o radu, aktima o izboru, imenovanju, odnosno postavljenju, kao i u aktima o izboru u akademski zvanja, aktima o raspoređivanju i drugim aktima kojima se odlučuje o pravima i obavezama zaposlenih i drugim javnim ispravama i evidencijama, sve nazive radnih mesta, zanimanja, zvanja i funkcija izražavaju u prirodnom redu (muškom ili ženskom) lica na koje se ovi akti odnose.

Član 13b

Organi su dužni da u okviru programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih ili na drugi način propisan zakonom ili drugim aktom obezbijede edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti.

Član 14

Statistički podaci i informacije koji se prikupljaju, evidentiraju i obrađuju u organima, privrednim društvima i drugim pravnim licima, kao i kod preduzetnika/-ce moraju biti iskazani po polnoj pripadnosti.

Statistički podaci i informacije iz stava 1 ovog člana sastavni su dio zvanične statistike u Crnoj Gori (u daljem tekstu: Crna Gora) dostupni su javnosti u skladu sa zakonom.

Član 33a

Novčanom kaznom u iznosu od 500 eura do 5.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice (situacije opisane u poglaviju IV, A.3.)

Sam Izvještaj o sprovođenju PZN predstavlja ocjenu djelotvornosti i uticaja primjene članova Zakona i relevantnih intervencija iz planskih dokumenata koje su postigli Ministarstvo za ljudska i manjinska prava - Odjeljenje za poslove rodne ravnopravnosti (u daljem tekstu Odjeljenje) i njihovi ključni partneri u implementaciji, koji bi trebalo da istovremeno doprinose unaprjeđenju i/ili razvoju novih zakonskih predloga i mjera za unaprjeđenje rodne ravnopravnosti

²https://www.rodnaravnopravnost.gov.rs/sites/default/files/201907/Priruc%CC%8Cnik%20za%20upotrebu%20rodno%20osjetljivog%20jezika_latinica.pdf

u Crnoj Gori. Evaluacija je obuhvatila periode implementacije dva akcionalna dokumenta, tj. aktivnosti u okviru pet relevantnih oblasti planiranih u svim djelovima Crne Gore. Ova analiza se direktno odnosi na aktivnosti koje su sprovedene kroz **mehanizme direktne primjene** (sproveli: rodni mehanizmi, uz državnu i institucionalnu ili direktnu donatorsku podršku) i indirektne akcije, koje su doprinijele ciljevima članova Zakona i samog PAPRR-a. Detalji o metodologiji su dati u samom Izvještaju. Međutim, proces analize suočen je sa (u nekim oblastima ozbiljnim) ograničenjima koja su otkrila značajne nedostatke u procesu i mehanizmima primjene, praćenja i evaluacije u okviru PZN-a.

Relevantnost

- PAPRR je u skladu sa Zakonom; PAPRR ima relevantne strateške ciljeve koji se odnose na direktne korisnike i prioritete zainteresovanih strana na nacionalnom nivou (Vlada CG; Odjeljenje, Savjet za rodnu ravnopravnost, nezavisno regulatorno tijelo - Zaštitnik ljudskih prava i sloboda; OCD koje djeluju na teritoriji čitave zemlje) i opštine – koordinatori/ke, savjeti, kancelarije za rodnu ravnopravnost i OCD direktno ili indirektno koje se bave ženskim pitanjima kao i pitanjima rodne ravnopravnosti i nadzorom nad primjenom Zakona, kao i sprovođenjem aktivnosti iz PAPRR-a ali i druge koje utiču na unaprijeđenje rodne ravnopravnosti.
- Zakon i pripadajući PAPRR su u skladu sa razvojnom agendom i procesom pristupanja EU (istaknuto u izvještajima o aktivnostima za pregovore o poglavljima, posebno 19 i 23 i sa zahtjevima posljednjeg izvještaja EU o napretku Crne Gore). Ipak, evaluacijom je utvrđeno da je jezik različitih dokumenata, zakona, pravilnika, nedosljedno rodno osjetljiv (detaljno u samom Izvještaju);
- Priprema nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kao i kreiranje i sprovođenje PAPRR-a u velikoj mjeri su podržani od međunarodnih partnera koji se bave demokratskim razvojem u različitim oblastima; UN agencije, posebno UNDP, OEBS i EU su najistaknutiji u ovom procesu.
- S druge strane, tehničke pripreme za izmjene zakonskog okvira u delu koji se odnosi na primjenu člana 13a i 13b su efikasno realizovane; dok je tehnička osnova za razvoj PAPRR-a bila solidna (izostala je u nekim oblastima identifikacija problema, kao, na primjer, nedostatak dodijeljene odgovornosti, preciznih rokova i resursa). Neke mjere su izostale, a relevantne su za primjenu članova 13a i 13b (oblast: obrazovanje, kultura i mediji), dok su neke druge, pokušavajući da izazovu promjene, neuspješne kroz ograničene akcije. U kreiranje i primjenu PAPRR-a, kao i u proces konsultacija sa predstavnicima/ama relevantnih institucija, muškarci nijesu bili uključeni tokom izrade nacrta PAPRR-a, a gotovo da su ostali nevidljivi u nekim ciljanim interventnim grupama (eduksija zaposlenih u javnoj upravi, edukacija novinara). Ali, njihovo učešće je bilo značajno u predstavljanju Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti u Skupštini CG. Podršku u pripremi amandmana stalno je pružao Odbor za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, kao resorno tijelo zakonodavne vlasti.
- Na nivou samih članova Zakona (13a i 13b) relevantnost je potvrđena, kao i da je logika intervencija sve vrijeme postojala tokom primjene PAPRR-a. Tokom implementacije PAPRR-a, a u skladu sa primjenom članova 13a i 13b primjenjivani su mehanizmi

prilagođavanje i „precizno podešavanje” (*fine tuning*). To je jedna od slabih tačaka u primjeni PAPRR-a jer su tako izostavljene neke važne oblasti za suštinsko postizanje rodne ravnopravnosti, kao što je uvođenje rodne perspektive (*gender mainstreaming*), rod i jezik, rod i kultura, novi mediji i medijska pismenost/obrazovanje (kroz kurikulum i izborne predmete, rodni aspekt je uključen na način da uglavnom potvrđuje rodne stereotipe o ženi).

- Kvalitet indikatora i referentnih vrijednosti u PAPRR-u bio je nejasan; naime, indikatore je bilo teško izmjeriti jer je mjerljiva dimenzija izostala, ciljane vrijednosti nedostaju, a predloženi izvori verifikacije su nejasni ili neadekvatni. Kroz pripremu Izvještaja, analizirali su se pokazatelji sa verifikacijom rezultata postignuća poređenjem plana aktivnosti iz prethodnog perioda primjene (2013-2017);
- Implementacija PAPRR-a nije imala dosljedan i efikasan (koliko je moguće mjeriti) mehanizam koordinacije/upravljanja, uključujući nedostatak jasnih linija odgovornosti za sprovođenje, praćenje i izvještavanje (posebno na nivou izvršne vlasti/ministarstva ili Uprave za kadrove). Nedostatak međuinstitucionalne saradnje i prolongiranje nekih započetih procesa (nejasna uloga Savjeta za rodnu ravnopravnost; izborni ciklusi);
- Lako su mehanizmi praćenja PAPRR-a u osnovi definisani i vodeća uloga u procesu nadgledanja pripala je Odjeljenju u okviru MLJMP, ovaj sistem suštinski nije uspostavljen. Za to su dostupni godišnji izvještaji o aktivnostima ORR i izvještaji nekih donatora. Informacije o aktivnostima na nivou ministarstava nijesu dovoljno sistematizovane, sinhronizovane (npr. rodna ravnopravnost i obrazovanje ili rod i kultura kroz sprovođenje mjera iz aktuelnog PAPRR-a); sa druge strane, lokalni nivo-izvještavanje o sprovedenim aktivnostima je efikasnije ali kvalitet izvještavanja ostaje izazov;
- Velika zavisnost od podrške donatora i ukupna primjena PAPRR-a zavisila je od njihovih prioritetnih oblasti (ovo je generalni nalaz u skladu sa obimom evaluacije u okviru PZN-a);
- Opšti zaključak je da je PAPRR pokazao ograničenu djelotvornost, jer je većina aktivnosti bila fragmentirana i neusklađena, što rezultira neujednačenim prioritetnim oblastima (najmanje realizovanih aktivnosti: obrazovanje, kultura i mediji) a najrelevantniji djelovi za primjenu članova 13a, 13b (uključujući i veoma značajne članove 13 i 14);
- Kroz primjenu rodnog zakonodavstva u slučaju sprovođenja mjera, pokazala se snažna usredsređenost na političko učešće žena, ekonomski položaj žena, i borbi protiv nasilja (kroz reformu zakonodavstva); političko učešće žena, primjenom Zakona iz 2016. godine i formiranjem Ženske političke mreže se vidi povećana aktivnost poslanica u Skupštini CG; potpisani memorandumi sa OCD, medijima i drugim akterima/-kama doprinijeli su kreiranju političke platforme za strateške smjernice za rodnu ravnopravnost i razvoj Crne Gore koje se mogu integrisati u javne politike;
- Podaci za praćenje različitih aspekata položaja žena i rodne ravnopravnosti jesu unaprijeđeni (Indeks rodne ravnopravnosti i publikacije Monstat-a) ali je još neophodno raditi kroz uključivanje zvanične statistike, javne evidencije i povećan obim istraživanja koje sprovode akademske institucije, OCD, agencije, međunarodne organizacije;

- Povećava se nivo svijesti o značaju zaštite, žena ali neadekvatno medijsko izvještavanje o rodnim pitanjima je još prisutno; izostaje i razumijevanje koncepta rodne ravnopravnosti u kontekstu razvoja Crne Gore;
- Neki od glavnih razloga ograničenih rezultata u primjeni članova Zakona i oblastima koje su relevantne za sprovođenje PAPRR-a, bili su nedovoljna veza između različitih oblika intervencije (tj. istraživanje bez odgovarajućeg uticaja na politike ili šire podizanje nivoa svijesti, primjenu zakonskih odredbi ili promjenu zakona/podzakonskih akata; izostala/sporadična primjena zakonskih odredbi u samim procedurama u Skupštini, itd), kao i nepostojanje vertikalne koordinacije kroz zakonodavni i administrativni nivo vlasti itd.

UTICAJ

- Objektivno provjerljivi pokazatelji na nivou primjene rezultata i uticaja samog člana 13a pokazuju da je dostignuti uticaj umjeren; sam PAPRR u slučaju primjene članova 13 i 13b je realizovao intervencije ciljujući različite grupe, sa značajnim odstupanjem u pogledu broja direktnih korisnika/-ca i tako nedostaju neke važne ciljne grupe (npr: izostala je edukacija za zaposlene u oblasti kulture, veoma mali broj edukacija za novinare/-ke).
- Uspostavljanje rodne statistike može imati dalji uticaj ukoliko se unaprijedi, u skladu sa članom 14 predmetnog Zakona, ali i sa zakonodavnom sinhronizacijom pridruživanja EU; Neki rezultati postignuti kroz direktnu primjenu rodno osjetljivog jezika trajaće, ali razumijevanje značaja za same predstavnice/-ke institucija u kontekstu razvoja rodnih politika nedostaje; jer, dalja implementacija zavisi od jačanja ljudski kapaciteta angažovanih direktno ili indirektno u primjeni Zakona kao i određenih intervencija PAPRR-a i stalnom podizanju svijesti, šire u društvu;
- Stabilna partnerstva koja bi doprinijela većoj djelotvornosti i uticaju primjene Zakona i sprovođenja PAPRR-a nijesu uspostavljena. Politička volja i dalje predstavlja izrazito važan faktor.
- Na osnovu nalaza evaluacije u kontekstu PZN, zaključak je da je uticaj PAPRR-a , za razliku od primjene članova 13a i 13b, bio veoma skroman, ograničen na povećanje učešće žena u zakonodavnoj vlasti (ne i kvalitativno na nivou radnih tijela/odbora), povećanoj svijesti o određenim pitanjima kao što su nasilje nad ženama, a izostala je oblast kulture i značaja kulturnih obrazaca u kontekstu rodne ravnopravnosti i značaja rodno osjetljivog jezika, obrazovanje i vaspitanje koje direktno utiče upravo na osjetljivost društva prema temi nasilja (rodni režimi, rodne uloge, rodni stereotipi); zakonodavne promjene jesu vidljive, ali su ograničene jer podzakonski propisi i primjena ne napreduju; Pored toga, uticaj na nivou politike može se smatrati ograničenim, jer sektorske strategije nijesu imale rodni aspekt ili su ograničeno uticale na rodnu ravnopravnost.

II Kontekst i svrha

Pilot projekat post-zakonodavnog nadzora pokrenut je u saradnji sa parlamentima iz HUGEN mreže u decembru 2019. godine, procesom izbora zakona koji će biti predmet dalje analize. Ovaj inovativni i inicijalni/(*pilot*) program imaće višestruke efekte na razvijanje jedne kulture parlamentarnog rada i sprovođenja nadzora sa ciljem unaprjeđenja standarda ljudskih prava i rodne ravnopravnosti kao fundamentalnih vrijednosti za razvijanje i očuvanje demokratije i političke kulture u demokratskom okruženju.

Takođe, jednako značajno je to što će poslanici i poslanice, kao i služba odbora, biti u mogućnosti da unaprijede, prilagode i usvoje najbolje prakse u zakonodavstvu za oblasti ljudskih prava i rodne ravnopravnosti.

Ovako široko participativan proces podrazumijeva da relevantne OCD, predstavnici poslovnog sektora, akademske zajednice, mediji i druge zainteresovane strane i pojedinci/-ke koji/-e se bave zastupanjem i unaprjeđenjem ljudskih prava i rodne ravnopravnosti, predlažu određene politike i time unaprijede ovaj program, učine ga sveobuhvatnjim, analitičnjim, transparentnjim, odgovornijim. Njihova uključenost kroz pilotiranje programa post-zakonodavnog nadzora kvalitativno će doprinijeti unaprjeđenju zakonodavnog okvira u oblasti ljudskih prava i rodne ravnopravnosti, kako bi se demokratski i reformski kapaciteti i političke institucije unaprijedili i time učvrstili preduslovi za dalji razvoj demokratskog okruženja šire u zajednicama na Zapadnom Balkanu.

A. Post-zakonodavni nadzor (PZN)³

Jedna od glavnih uloga Skupštine jeste izrada zakona koji zadovoljavaju potrebe građana i građanki jedne zemlje. Takođe, uloga Skupštine je da procijeni da li su zakoni koji su usvojeni postigli planirane rezultate. Upravo se Post-zakonodavni nadzor odnosi na momenat u kome Skupština sebi postavlja posebno pitanje: *da li određeni zakon(i) daje/-u očekivane ishode, imaju uticaj, u kojoj mjeri i, ako ne, zašto ne.*

Veoma važno je da se uzme u obzir da parlamenti posvećuju veliki dio svojih ljudskih i finansijskih resursa procesu usvajanja zakona, tako da nije neuobičajeno da se previdi nivo koji se odnosi na pregled primjene zakonodavstva. Jer, sprovođenje PZN je kompleksan proces koji zavisi od mobilizacije resursa, posvećenosti politikama i zakonodavstvu, koordinaciji i saradnji između različitih uključenih strana. Tako se dešava da na samo sprovođenje PZN mogu uticati: promjene nekih činjenica u praksi, preusmjeravanje resursa na nešto što je označeno kao prioritetna aktivnost, probijanje rokova, otpor zainteresovanih strana i promjene u pravnom okviru srodnih politika.

Uprkos navedenim, ali i drugim mogućim izazovima, postoje četiri opšta razloga zbog kojih Skupština prati i procjenjuju sprovođenje zakonodavstva: 1) da obezbjedi ispunjenost zahtjeva demokratskog upravljanja i potrebu za sprovođenjem zakona u skladu sa principima zakonitosti i pravne sigurnosti; 2) da omogući da se svi štetni efekti novog zakonodavstva lako i brzo

³ Preuzeto iz vodiča: *Post-Legislative Scrutiny – Guide for parliaments*, Franklin De Vrieze, 2017.

primijete; 3) da podrži konsolidovan sistem procjene djelotvornosti zakona, regulisanje i reagovanje na probleme i događaje; 4) da podrži poboljšanje kvaliteta zakonodavstva na osnovu učenja kroz iskustva, kako u pogledu toga što funkcioniše a što ne, i u smislu odnosa između planiranih ciljeva i postignutih rezultata.⁴

Koncept PZN je veoma širok pojam, tumači se različito od parlamenata i/ili zainteresovanih strana.

U užem smislu, PZN podrazumijeva i nadzor pri donošenju zakona, bilo da su pravne odredbe zakona stupile na snagu, kako su sudovi tumačili zakon i kako pravna struka i građani/-ke koriste zakon. U širem smislu, PZN posmatra uticaj zakonodavstva, da li su planirani politički ciljevi zakona ispunjeni i koliko efikasno. To su zapravo dvije dimenzije PZN, i to:

- 1) evaluacija tehničkog „ulaza“ i donošenja zakona;
- 2) evaluacija odnosa zakona ili izabranih djelova/članova zakona sa planiranim rezultatima politika;

Preporuka je da Skupština u procesu pokuša da ispuni obije dimenzije PZN-a: donošenje zakona i njegov uticaj na sve aktere/-ke. Svakako, date praktične preporuke predstavljaju samo okvir jer sprovođenje PZN zavisi od pravnih i proceduralnih elemenata koji su specifični za svaku skupštinu.

Takođe, ambicija ovog pristupa nadzora ne pruža univerzalno pravilo i sam proces podrazumijeva uključivanje različitih ekspertiza; nadzor koji je fleksibilan, od faze planiranja čitavog PZN, te se ***zato sugeriše izbor nekoliko djelova/članova zakona a ne pregled nekoliko zakona.***

Isto tako, posebno je važno uzeti u obzir i neka ograničenja u primjeni nadzora, i to: **1)** kako izbjegići ponavljanje političkih argumenata, **2)** kako sprovesti nadzor uz ograničene resurse i **3)** kako njegovati političku volju za sprovođenjem ovog procesa;

B. Iskustva sprovođenja post-zakonodavnog nadzora u Crnoj Gori⁵

Skupština Crne Gore je u posljednjih nekoliko godina usvajala veliki broj zakona, pa je tako u postojećem četvorogodišnjem sazivu usvojila 509 zakona, od čega je gotovo jedna petina (91) usvojena po hitnom postupku - pokazuju rezultati monitoringa i evaluacije vladavine prava u Crnoj Gori, koji je sproveo Institut alternativa tokom 2016. godine⁶. Posljedica takvog intenzivnog rada u plenumu je zapravo skroman broj resursa koji su mogli biti usmjereni ka nadzornoj funkciji ili sprovođenju PZN-a.

Međutim, kako su motivi za pridruživanje EU snažni, a sa druge strane reformski zahtjevi iz Unije sve veći, u periodu 2012-2016. je napravljen izvjestan napredak u oblasti PZN-a i urađene su određene proceduralne izmjene koje su podrazumijevale i dodatne zahtjeve za kompetencije nekih radnih tijela u oblasti post-zakonodavnog nadzora. Sve izmjene su napravljene na osnovu

⁴ Preuzeto iz vodiča: *Post-Legislative Scrutiny – Guide for parliaments*, Franklin De Vrieze, 2017.

⁵ Post-Legislative Scrutiny: Comparative study of practice of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance, Franklin De Vrieze and Victoria Hasson, 2017.

⁶ Preuzeto iz vodiča: *Post-Legislative Scrutiny – Guide for parliaments*, Franklin De Vrieze, 2017.

različnih vladinih izvještaja i drugih analiza u skladu sa *Acquis Communautaire*⁷ i to za 7 od ukupno 14 odbora koji su postojali u tom trenutku. Tako je kreiran Akcioni plan za jačanje zakonodavne i nadzorne uloge, kao jednogodišnji planski dokument koji je Skupština izradila kako bi ispunila zahtjeve EU. Pa tako, aktivnosti koje se odnose na nadzor predviđaju da minimum jednom u šest mjeseci radna tijela Skupštine održe sastanke sa predstvincima nadležnih ministarstava, i drugih organa državne uprave, po potrebi, s ciljem razmatranja primjene politika i sprovođenja zakona u okviru svojih nadležnosti.

Ova obaveza je izvršena neravnomjerno, pa je tako Odbor za ekonomiju, budžet i finansije jedini bio efikasan u tom procesu, kroz praćenje sprovođenja čak pet zakona. Naravno, bilo je nekoliko indikatora koji su relevantni za visok stepen aktivnosti, i to: broj održanih sastanaka, korišćenje kontrolnih mehanizama, praćenje zaključaka, itd. Takođe, Odbor za politički sistem, pravosuđe i administraciju je bio drugi najaktivniji odbor jer isto pokriva više različitih oblasti. Kako najčešće sprovođenje nadzora podrazumijeva konsultativno slušanje, gdje su prisutni predstavnici vlade i drugi/-e relevantni/e predstavnici/-e organa vlasti, OCD, sindikata, lokalnih samouprava, itd, diskusija nekad može biti inicirana od strane samog odbora koji priprema materijal⁸. Zatim, odbori pripremaju zvanični zapisnik koji se predstavlja na plenarnoj sjednici Skupštine Crne Gore.

Potpuno drugačiji primjer je Odbor za rodnu ravnopravnost koji je sproveo najsveobuhvatniju i najdetaljniju analizu Zakona o rodnoj ravnopravnosti iz 2007.godine. Sam proces je inicirao Odbor, a podržan je od donatora – UNDP-a i OEBS-a i resornog MLJMP. Predsjednica Odbora je nadgledala dok su službenici/-e bili uključeni tokom čitavog trajanja PZN-a. Sproveden je nadzor nad ključnim djelovima. Zakona i zamišljen je kao kombinacija podizanja svijesti i istraživačkih aktivnosti. Uz podršku eksternih stručnjaka/-inja i istraživača/-ica, službenici/-e mogli su da unaprijede svoje kapacitete za dalji rad. Formulisani cilj samog procesa PZN je bio da se procijeni stepen u kome je sam Zakon o rodnoj ravnopravnosti sproveden u javnoj upravi, kao i stepen znanja zaposlenih u relevantnim institucijama o oblastima koje su obuhvaćene samim Zakonom. Istraživački proces je realizovan u dvije faze a dva izvještaja je izradio Odbor, i to: prvi, 2010. godine a drugi 2014. godine; izvještaji su uključili preporuke za dalji rad samog Odbora. Takođe, same preporuke su uključivale zakonske promjene i sa druge strane, aktivnosti koje bi trebalo uvrstiti u druga strateška dokumenta u skladu sa tadašnjim PAPRR-om.

Okvir ovakvog procesa bio je širi nego jednostavno praćenje sprovođenja Zakona, i sastojao se od opšteg istraživanja i stavova na nivou znanja predstavnika/-ca javne uprave o osnovnim principima rodne ravnopravnosti.

Ovaj pristup je primijenjen zato što je Zakon o rodnoj ravnopravnosti bio prvi te vrste u pravnom sistemu Crne Gore i šira osnova evaluacije je korišćena kao pokušaj da se ne mijere samo formalne promjene u primjeni zakona, već i svijest o temi rodne ravnopravnosti među zaposlenima u javnoj upravi.

⁷ *Acquis communautaire* – pravne tekovine EU (pravni i politički principi evropskih integracija)

⁸ Na primjer, u slučaju pomenutog Zakona o platama u javnom sektoru motiv za sazivanje bila je informacija koju je Odboru poslao predsjednik opštine koja ima problem sa sprovođenjem ovog Zakona.

C. Institucionalni, politički i rodni kontekst u periodu pripreme amandmana i sprovođenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti

Crna Gora je, od proglašenja svoje nezavisnosti 2006. godine, jedna od zemalja čiji Ustav garantuje ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti (Član 18.). U pravno- formalnom smislu, zemlja je ostvarila značajan napredak u oblasti razvoja ljudskih prava, a u periodu 2006-2007. je postala članica UN, Svjetske banke, MMF-a i OEBS-a. Kasnije, 2010. Godine, Crna Gora je postala i zvanični kandidat za članstvo u Evropskoj uniji i otvorila sva 33 poglavља. Napredak u pravcu ispunjavanja mjerila postavljenih u poglavljima 23 i 24 i biće ključni za dalji napredak u pregovorima uopšte⁹.

Novi zakonski okvir i metodologija za strateško planiranje trebalo bi da vodi ka boljem planiranju, monitoringu i izvršenju. Pravno, institucionalno i finansijsko okruženje, u kome djeluju OCD jeste poboljšano. Međutim, istinsko uključivanje OCD u procese kreiranja politika i dalje je neophodno obezbijediti u praksi.

Kada se posmatra crnogorsko društvo, odnos muškarca i žene je doživljavao nekoliko evolutivnih perioda. Crnogorsko društvo odlikuje kulturna dominacija muškarca nad ženom i dugo je to bila i zvanična ideologija (patrijarhalno društveno ustrojstvo). *Dominacija muškaraca nad ženama prestala je da bude zvanična ideologija rodnih odnosa u Crnoj Gori u socijalizmu, no kultura je ostala ista ili blago modifikovana. Danas je rodna situacija nešto drugačija, kultura je malo naklonjenija ženi.*¹⁰

Negativno istorijsko nasljeđe i stvorene predrasude dominantno su uticali i da rodno senzitivan jezik u Crnoj Gori zaživi u praksi tek poslednjih godina. *Doduše, i zakonska regulativa nije bila upodobljena na način da rodno senzitivni jezik bude naša stvarnost, kao ni gramatike i rječnici standardnog jezika koji ovu temu nijesu baštinili na adekvantan način.*¹¹

Početak novog milenijuma donio mnoge društvene i političke promjene u tadašnjoj SRJ, pa samim tim i u Crnoj Gori. Započet je proces intenzivnih reformi koje je politička elita trebalo da postavi kao prioritet u kontekstu devastirane ekonomije, društva i kulture. Takođe, prekretnica za sistematične politike i institucionalne promjene sa ciljem promovisanja rodne ravnopravnosti i osnaživanja žena predstavlja period 2003-2008, kada je usvojen Zakon o rodnoj ravnopravnosti (2007) i prethodno formiran prvi mehanizam - Kancelarija za rodnu ravnopravnost (2003). U to vrijeme, dva seta stimulativnih faktora spojena da podstaknu odlučniju akciju u promociji politike rodne ravnopravnosti: 1) eksterne - međunarodne obaveze tj. ključne konvencije o rodnoj ravnopravnosti, integracije u međunarodnu zajednicu i posvećenost EU integracijama koje su postavile standarde za unaprjeđenje rodne ravnopravnosti pred Crnu Goru, i 2) interni – pritisak ženskih i feminističkih grupa i pojedinke (novinarke, političarke i predstavnice akademske zajednice) koje su u regionu aktivno zagovarale i lobirale za rodnoravnopravni okvir na Balkanu, samim tim i u Crnoj Gori.

⁹ Montenegro Report, EU 2019.

¹⁰ Vidi: Slavica Perović, *Pojmovna metafora muškarac u crnogorskem kulturnom scenaru*, Deveti lingvistički skup „Boškovićevi dani“ (zbornik), knj. 9, 147-170, CANU, Podgorica, 154-1.

¹¹ Jovana Došljak, *Rod i jezik u crnogorskem društvu*, MATICA, br. 77, proljeće 2019.

Uzimajući u obzir ove činjenice, o ravnopravnosti žena i muškaraca u kontekstu crnogorskog društva danas zapravo najbolje govori odnos politike ili političkog establišmenta, tj. kako se Vlada Crne Gore i Skupština odnosi prema ovom pitanju, koje je jednako pitanje društvenog razvoja kao i obrazovanje, kultura, ili zaštita životne sredine, itd.

Pravni i institucionalni okvir za rodnu ravnopravnost

S obzirom da je u političkom kontekstu već pomenuto rodno zakonodavstvo, važno je istaći i da su razvoj regulatornog okvira i kreiranje strategija i politika na međunarodnom nivou u organizacijama i institucijama koje donose direktive, obavezujući za Crnu Goru, kao članicu OUN, Savjeta Evrope i drugih globalnih i evropskih organizacija i kao kandidata za članstvo u EU.

Međunarodna dokumenta (povelje, sporazumi i sl.), EU direktive i drugi akti SE (konvencije, preporuke) najrelevantnija za predmet PZN nalaze se u *dodatku 3 ovog Izveštaja*.

Nacionalni okvir

Važno je pomenuti najmanje **četiri** događaja koja su formulisala najvažnije ciljeve: povezivanje i zajedničko delovanja žena iz 16 političkih stranaka kroz formiranje **Ženske političke mreže** (2017) kao deo programa „Podrška antidiskriminacionim i politikama rodne ravnopravnosti”, koji finansira Kancelarija Programa UN za razvoj (UNDP) u Crnoj Gori u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava; dobijanje podrške za uvođenje kvota za minimum 40% manje zastupljenog pola u političkim partijama, na kandidatskim listama i na svim mestima odlučivanja od najvećeg broja političkih partija; isto tako, izvršene su veoma značajne izmene definicije silovanja u Krivičnom zakoniku Crne Gore čime je izvršena usklađenost sa Istanbulskom konvencijom. Takođe, kroz kampanju zagovaranja za bolji zakonodavni okvir, prihvaćeni su svi amandmani ŽPM. Usvajanjem Zakona o finansiranju političkih partija u 2019. godini, posebno su dodeljena sredstva ženskim partijskim forumima, što je gotovo jedinstven primer na zapadnom Balkanu¹². Iako, veoma kompleksno političko okruženje Crne Gore, kada je bojkot Skupštine od strane opozicionih aktera u toku, Ženska politička mreža nastavlja svoje aktivnosti i u 2019. godini, u skladu sa ciljevima, formulisanim prilikom osnivanja.

Kao rezultat dugogodišnjih borbi, Skupština CG je donijela set antidiskriminatorskih zakona, strategija i drugih dokumenata čime je učinjen još jedan korak ka ispunjavanju obaveza države Crne Gore kroz usklađivanje svojih propisa sa propisima EU.

Zakonska regulativa vezana za rodnu ravnopravnost i relevantni okvir PZN-a je:

Ustav Crne Gore donesen 2007.godine, a čl.18 garantuje ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti¹³.

Zakon o rodnoj ravnopravnosti usvojen je 2007. godine, kao prvi antidiskriminacioni zakon u zemlji, a akcioni plan kao sveobuhvatni instrument za rješavanje ozbiljnih problema rodne neravnopravnosti prezentovan je 2008. godine, u skladu sa tadašnjim nacionalnim i

¹² Izvještaj o planu sprovođenja plana aktivnosti 2017-2021 za 2019. godinu

¹³ PAPRR 2008 -2012 - „evropske integracije, obrazovanje, zdravlje, nasilje nad ženama, ekonomija i održivi razvoj, politika i odlučivanje, mediji i kultura i institucionalni mehanizmi za kreiranje i sprovođenje politika rodne ravnopravnosti”.

međunarodnim instrumentima za ljudska prava, pravnim dokumentima UN, SE, EU i drugih specijalizovanih međunarodnih organizacija.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti, usvojen 2015. godine, definiše proširen obim sankcija koje se tiču diskriminacije po osnovu pola, te kršenje principa jednakog tretmana muškaraca i žena u određenim oblastima života, uključujući i diskriminaciju prema ženama zbog trudnoće. Takođe, ovim Zakonom se reguliše i nadzor nad primjenom samog Zakona kao i kaznene odredbe u slučaju nepoštovanja: rodno osjetljivog jezika (Član 13a), obezbjeđivanje edukacije zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti (Član 13b), vođenje rodne statistike, dostavljanje godišnjeg izvještaja o ostvarenim rezultatima u postizanju rodne ravnopravnosti, određivanje službenika/ce koji će obavljati poslove koordinatora/-ke za pitanja rodne ravnopravnosti. Tako su precizirane i novčane kazne u slučaju prekršaja iz stava 1. ovog člana za sva pravna lica¹⁴.

Drugi relevantni zakoni su: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije (2014), Zakon o Zaštitniku/-ci ljudskih prava i sloboda (2011), Zakon o zaštiti od nasilja u porodici (2010), Zakon o zabrani diskriminacije lica sa invaliditetom (2015) koji predviđa i kaznene odredbe, kao i data veća ovlašćenja instituciji Zaštitnika; Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštitniku/-ci ljudskih prava i sloboda (2014), kojim se predviđa da Zaštitnik može imati više zamjenika i unutrašnjom sistematizacijom predviđen je mehanizam za zaštitu rodne ravnopravnosti, Zakon o zabrani zlostavljanja na radu¹⁵. Isto tako, zakoni koji imaju antidiskriminacione norme su: Krivični zakonik Crne Gore, Zakon o radu, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju¹⁶, Zakon o obaveznom zdravstvenom osiguranju, Porodični zakon, Zakon o Vojsci Crne Gore, itd.

Crna Gora se Zakonom o rodnoj ravnopravnosti obavezala da će voditi politiku jednakih mogućnosti, sprječavati nejednakosti u postupanju prema ženama i muškarcima u oblasti rada, zapošljavanja, obrazovanja, u kulturi, sportu, socijalnoj zaštiti, medijima i svim oblicima udruživanja građana.

Kasnije, u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti, prihvачene su i sugestije Evropske komisije da promovisanje principa rodne ravnopravnosti bude dio aktivnosti zakonodavne i izvršne vlasti. Uspostavljena je bliža veza između Zakona o rodnoj ravnopravnosti i obaveza koje se propisuju političkim partijama, sa Zakonom o političkim partijama i Zakonom o izboru odbornika i poslanika kao posebnim zakonima, koji propisuju ponašanje političkih partija, da u svojim aktima predvide rješenja kojima će se obezbijediti ravnopravan pristup i veće učešće žena u strukturama vlasti i odlučivanja. Tako je izmjenama Zakona o izboru odbornika i poslanika iz 2011. godine, po prvi put u Crnoj Gori uveden sistem kvota na kandidatskim listama na izborima. Međutim, kako nije bilo preciznosti i garancija o redoslijedu na listi koji bi garantovali zastupljenost većeg procenta manje zastupljenog pola (žene), političke partije su kandidatkinje stavljale na posljednja mjesta na listama, što je rezultiralo time da je u sazivu Skupštine Crne Gore, nakon parlamentarnih izbora 2012. godine bilo svega 14 poslanica, odnosno oko 17 % ukupnog broja poslanika.

Tek je usvajanjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika iz marta 2014. godine predviđeno da na izbornoj listi među svaka četiri kandidata prema

¹⁴ Član 33a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore,

¹⁵ "Sl. list CG", br. 30/2012 i 54/2016) propisane su novčane kazne za pravno lice od 500 EUR do deset hiljada EUR, od 100 EUR do 1,5 hiljada EUR i za preduzetnika od 500 do tri hiljade eura

¹⁶ <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-osnovnom-obrazovanju-i-vaspitanju.html>

redoslijedu na listi (prva četiri mesta, druga četiri mesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat pripadnik manje zastupljenog pola. Bitno je naglasiti da je tim izmjenama predviđena dodatna garancija za bolju zastupljenost žena u organima predstavničke vlasti¹⁷.

Sve navedene izmjene uticale su na sastav Skupštine, u sadašnjem sazivu pa je tako u ovom sazivu od 81 poslanika njih 19 žena (23,46%), što predstavlja značajno povećanje u odnosu na prethodni period.

Usvojena druga relevantna dokumenta:

- Vlada Crne Gore je tokom 2014. i 2015. godine usvojila **tri** važna dokumenta koja tretiraju pitanje rodne ravnopravnosti:
 - 1.Informaciju o zastupljenosti žena u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti,
 - 2.Smjernice za stvaranje povoljnog ambijenta za žensko preduzetništvo u lokalnim zajednicama i
 - 3.Smjernice za jačanje međuinsticunalne saradnje, nevladinih organizacija i lokalnih zajednica, u cilju sprječavanja i suzbijanja nasilja nad ženama i nasilja u porodici.
- Plan aktivnosti za poboljšanje položaja žena i unaprjeđivanje rodne ravnopravnosti kroz lokalni aktioni planovi za postizanje rodne ravnopravnosti (LAPAPRR-ovi)

Ministarstvo odbrane donijelo je:

Strategiju upravljanja ljudskim resursima Ministarstva odbrane i Vojske Crne Gore, kojom je definisana politika rodne ravnopravnosti i određeni strategijski ciljevi: povećana zastupljenost žena u Vojsci, na komandnim dužnostima i u misijama i kontinuirano sprovođenje nacionalnih politika rodne ravnopravnosti, Rezolucije 1325 i druge regulative.

Strategije za smanjivanje stepena diskriminacije prema različitim marginalizovanim grupama:

Strategija unaprjeđenja kvaliteta života LGBT osoba za period 2013 - 2018. godine; Strategija za socijalnu inkluziju Roma i Egipćana u Crnoj Gori od 2016 – 2020. godine; Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2017-2021. godine; Strategija za integraciju lica sa invaliditetom u Crnoj Gori za period 2016-2020. godine.

Skupština Crne Gore: Usvojen novi Akcioni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge S CG (2016) koji pominje izradu planskog dokumenta za veće uvažavanje rodnog aspekta kroz rad parlamenta¹⁸.

Institucionalni mehanizmi, koji su uspostavljeni, imaju za cilj kreiranje, promovisanje, zagovaranje i sprovođenje antidiskriminacionih politika u pogledu rodne ravnopravnosti.

Odbor za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore je prvi mehanizam, osnovan 2001. godine, koji radi u kontinuitetu; u skladu sa svojim nadležnostima razmatra prijedloge zakona, drugih propisa i opštih akata koji se odnose na ostvarivanje načela rodne ravnopravnosti;

prati primjenu ovih prava kroz sprovođenje zakona i unaprjeđivanje principa rodne ravnopravnosti, posebno u oblasti prava djeteta, porodičnih odnosa, zapošljavanja, preduzetništva, procesa odlučivanja, obrazovanja, zdravstva, socijalne politike i informisanja;

¹⁷ Plan aktivnosti za postizanje rodne ravnopravnosti (PAPRR) za period 2013 -2017.

¹⁸ Zapravo je na inicijativu Odbora za rodnu ravnopravnost, uz podršku Misije OEBS-a, sačinjen dokument „Zakoni za žene i za muškarce: Praktični vodič za rodno senzitivno zakonodavstvo“ koji treba da posluži kao uputstvo za izradu Akcionog plana za rodno osjetljivo zakonodavstvo Skupštine Crne Gore.

učestvuje u pripremi, izradi i usaglašavanju zakona i drugih akata sa standardima evropskog zakonodavstva i programima EU koji se odnose na rodnu ravnopravnost; afirmiše potpisivanje međunarodnih dokumenata koji tretiraju ovo pitanje i prati njihovu primjenu; sarađuje sa odgovarajućim radnim tijelima drugih parlamenta i nevladnim organizacijama za ovu oblast. Takođe, Odbor prati i ocjenjuje usklađenost zakona Crne Gore sa pravnim tekovinama EU i, na osnovu izvještaja Vlade, prati i ocjenjuje primjenu tih zakona.

Vlada Crne Gore je osnovala **Kancelariju za ravnopravnost polova** 2003. godine. Kasnije, usvajanjem Zakona o rodnoj ravnopravnosti (2007.), Ministarstvo za ljudska i manjinska prava postaje nadležno za oblast rodne ravnopravnosti, a primarni mehanizam u okviru samog Ministarstva postaje **Odjeljenje za rodnu ravnopravnost**, osnovano 2009. Nadležnosti Odjeljenja su definisane Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva. (*vidjeti u III, tačka 3*)

Drugo važno tijelo Vlade CG je je **nacionalni Savjet za rodnu ravnopravnost, uspostavljen 2016. godine** kao novi institucionalni mehanizam za sprovođenje politike rodne ravnopravnosti. Kao stručno-savjetodavno tijelo, zamišljeno je da razmatra pitanja sprovođenja politike rodne ravnopravnosti na nacionalnom i lokalnom nivou. Ali, kako je Savjet imao prvu sastanak tek u 2019. godini, njegova uloga je ostala nevidljiva.

Shodno Zakonu o rodnoj ravnopravnosti, ministarstva i organi uprave su odredili službenike/-ce koji/-e obavljaju poslove **koordinatora/-ki aktivnosti u vezi sa pitanjima rodne ravnopravnosti** iz svoje nadležnosti i učestvuju u pripremi i sprovođenju Plana aktivnosti. Zaključno sa novembrom 2016. godine, imenovano je 106 kontakt-osoba za rodnu ravnopravnost institucija na nacionalnom i lokalnom nivou.¹⁹

Na **lokalnom nivou** danas, uglavnom sve opštine imaju uspostavljen neki od mehanizama za rodnu ravnopravnost. Oni, u zavisnosti od mandata koji su dobili, nadgledaju mjere, odluke i strategije koje donosi lokalna samouprava kako bi se obezbijedila uključenost rodnog principa; sprovodi pojedinačne aktivnosti u cilju unaprjeđenja rodne ravnopravnosti u pojedinim oblastima društvenog života (obrazovanje, zapošljavanje, mediji, statistika, politički život, itd.); sprovodi PAPRR; realizuje i konkretnе projekte sa ciljem uvođenja rodnog principa na svim nivoima upravljanja lokalne samouprave, javnih institucija i sl. Jedino je opština Bar imala osobu zaduženu za rodnu ravnopravnost, postavljenu još 2006. godine²⁰; Prvi lokalni mehanizmi su osnovani uz podršku Misije OEBS-a, Kancelarije UNDP, kao i partnera iz lokalnih samouprava i civilnog sektora, ali je proces trajao od 2007. do 2015. godine i to je različito uticalo na realizaciju aktivnosti. Zajedničke realizovane aktivnosti su: memorandumi o saradnji sa svim opštinama – ukupno 23; u 12 opština formirani su **savjeti za rodnu ravnopravnost**: različito su određena radna mesta za **koordinatora/ku za rodnu ravnopravnost** (focal point) ili imenovanjem ili izborom koordinatora/-ke - 18 opština je odredilo koordinatora/-ke od ukupno 23 (negdje su birane, a negdje imenovane osobe); **kancelarije za rodnu ravnopravnost** formirane su u 5 opština i različita je praksa uspostavljena u organizaciji i načinu rada. Lokalni mehanizmi sarađuju i u okviru Zajednice opština. Takođe, 16 opština je usvojilo odluke (različito formulisana dokumenta i LAPRR za rodnu ravnopravnost), a kuriozitet je da je samo jedna lokalna samouprava usvojila i Evropsku povelju o rodnoj ravnopravnosti, koju je potpisalo preko 1.000

¹⁹ Marijana Pajvančić i Branka Vlahović, autorke (2017) Analiza aktivnosti lokalnih samouprava u ostvarivanju rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou, podržali OEBS i MLJMP, Podgorica

²⁰ Ibid.

gradova u Evropi. U određenom broj opština je prepoznata važnost rodnog budžetiranja, i one su predviđele posebna sredstva za sprovođenje svojih lokalnih akcionih planova.²¹

Uloga OCD, posebno ženskih organizacija i onih koje se bave promocijom rodne ravnopravnosti, ključna je u kandidovanju pitanja koja se tiču položaja žena, ženskih ljudskih prava i rodne ravnopravnosti. Upravo i zbog napretka na globalnom nivou, zbog sličnih rezultata, **potreba za uvođenjem rodne perspektive u projekte i programe pokazala se kao neophodnost!** To je još jedan argument koji ide u prilog kreiranju i ovog Izvještaja - doprinos u dostizanju ciljeva aktuelnog PAPRR-a i punoj primjeni izabranih odredbi Zakona sa ciljem stvaranja društva pune ravnopravnosti žena i muškaraca.

Takođe, opisani kontekst, u kome treba sprovesti post-zakonodavni nadzor Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti (o čemu će detaljno biti riječi kasnije u Izvještaju), opravdava inicijativu koju je WFD započela u saradnji sa resornim odborima širom Zapadnog Balkana.

²¹ Marijana Pajvančić i Branka Vlahović autorke (2017) Analiza aktivnosti lokalnih samouprava u ostvarivanju rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou, podržali OEBS i MLJMP, Podgorica

III. Metodologija

Metodologija izrađena za pripremu samog Izvještaja usklađena je sa Vodičem koji je WFD sačinio kao podršku sprovođenju post-zakonodavnog nadzora, na globalnom nivou. Naglašeno je već da nije moguće dati precizne smjernice za sprovođenje nadzora jer se razlikuje rad parlamenta od zemlje do zemlje, njihovi kapaciteti, posebno demokratski kapaciteti, institucionalni i ljudski resursi i dr. Ipak, metodologija je usklađena sa svim tehničkim preduslovima i relevantim normativnim okvirom u kome Skupština Crne Gore radi.

Pristup PZN baziran je na široj percepciji čitavog procesa implementacije koji uključuje aktivnosti koje se **sprovode kroz mehanizme** (Odjeljenje za poslove rodnu ravnopravnost u okviru Ministarstva za ljudska i manjinska prava ili drugih državnih organa sa budžetskom ili donatorskom podrškom za implementaciju Zakona u cijelini, kao i PAPRR-a), ali i indirektne akcije gdje OCD, javne institucije, lokalne samouprave i druge **insitucije sprovode aktivnosti nezavisno od direktnih mehanizama**, ali sa namjerom da doprinesu ciljevima važećeg PAPRR-a i Zakona, kao i povezivanjem svojih ciljeva sa ciljevima strateškog dokumenta. Stoga bi ukupni doprinos ovih direktnih i indirektnih oblika implementacije trebalo uzeti u obzir pri nadzoru Zakona i pripadajućeg PAPRR-a (period 2013-2017 i 2017-2021) i izradi preporuka.

U procesu PZN izvještavanja poštovani su glavni principi za rodno odgovornu evaluaciju, uključujući: 1) autorska prava u skladu sa ugovorom; 2) WFD formulisani principi za sprovođenje PZN; 3) inovacije; 4) učešće i uključivanje; 5) nezavisnost i nepristrandost; 6) transparentnost; 7) kvalitet i vjerodostojnost; 8) internacionalnost i upotreba PZN izvještaja; 9) etičnost.

Metodologija sprovedenog PZN je uzela u obzir **osnovne kriterijume razvojnih evaluacija (relevantnost, djelotvornost, uticaj)**, koji odgovaraju potrebi vrjednovanja predmeta zadatka i koji se mogu mjeriti.

U skladu sa ovim kriterijumima za PZN, cio proces preispitivanja uzetih članova Zakona oslanja se na indikatore formulisane u PAPRR-u za potrebe monitoringa i evaluacije samog sprovođenja akcionog plana (PAPRR) kao i poštovanja odabranih odredbi Zakona.

Sam proces je bio konsultativan, inkluzivan i participativan, a svi koraci koji su prethodili pisanju samog Izvještaja dogovarani su kroz stalnu saradnju sa Ivanom Radojevićem, vođom programa WFD i Nadom Drobnjak, predsjednicom Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore.

A. Faza planiranja

Ova faza je podrazumijevala da se kroz diskusiju dođe do dogovora o započinjanju čitavog procesa PZN-a. Bilo je važno da se pojasni čitav tok PZN kao pilot projekat, mapiraju neophodni resursi, vremenski tok i okvirne aktivnosti. Takođe, Odbor je odlučio koji će se članovi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti analizirati.

1. *Obim evaluacije je utvrđen tokom ove faze*, predlogom Odbora, uz konsultaciju sa rukovodicem programa WFD-a. U skladu sa propisanim opisom zadatka koji je formulisao WFD, objavljen je poziv u januaru mjesecu tekuće godine za ekspertsку podršku za pisanje izvještaja kao ključnog elementa za cjelokupni proces PZN-a.

Sam Izvještaj o sprovođenju PZN predstavlja evaluaciju primjene članova Zakona koji su relevantni za primjenu rodno osjetljivog jezika i edukaciju zaposlenih u javnoj upravi.

U isto vrijeme uzimaju se u obzir društveni, obrazovni, kulturni i medijski kontekst koji direktno utiču na sam stepen primjene, i to:

- Član 13a (primjena rodno osjetljivog jezika)
- Član 13b (edukacija zaposlenih o važnosti postizanja rodne ravnopravnosti)
- Član 33a (kaznena odredba)
- Član 13 (generalno, uloga medija i upotreba rodno osjetljivog jezika u medijima i tematizacija rodne ravnopravnosti, uz pregled zvanične statistike prema polu)
- Član 14 (obaveza vođenje rodne statistike)

kao i u strateška dokumenta iz planova aktivnosti (PAPRR za 2013-2017 i 2017-2021), zapravo **prioritetne oblasti** oba PAPRR-a²² relevantne za izabrane članove Zakona, i to:

- 1) Unaprjeđenje rodne ravnopravnosti i ljudskih prava žena
- 2) Rodno osjetljivo vaspitanje i obrazovanje
- 3) Rodna ravnopravnost u medijima i kulturi²³
- 4) Ravnopravnost u procesu odlučivanja u političkom i javnom životu
- 5) Institucionalni mehanizmi za primjenu politika rodne ravnopravnosti

Sam proces procjenjivanja izabranih odredbi Zakona i relevantnih PAPRR-ova uključuje skoro dva perioda realizacije planova. Geografski okvir procjenjivanja biće teritorija Crne Gore, što podrazumijeva da će analizu na osnovu PZN metodologije obuhvatiti relevantne aktivnosti sprovedene na cijeloj teritoriji zemlje, od strane OCD i drugih aktera. Isto tako, potrebno je sagledati kumulativne efekte koji su postignuti primjenom srodnih zakona, kao što su Zakon o kulturi, Zakon o elektronskim medijima, Zakon o državnoj upravi, Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o lokalnoj samoupravi, Zakon o osnovnom obrazovanju i vaspitanju.

Glavna **svrha** evaluacije je **procjena uticaja** koje su proizveli izabrani članovi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, a posebno izvršni organ Ministarstva - Odjeljenje za poslove rodne ravnopravnosti i svi ključni partneri u implementaciji strateškog dokumenta i politike za unaprjeđenje rodne ravnopravnosti. Period koji se analizira je 2015-2019/20. godina tj. od momenta usvajanja Zakona i relevantnih akcionalih planova, zaključno sa prvim kvartalom 2020. godine.

Posebni **ciljevi** evaluacije, tj. analize u procesu PZN-a, su:

- **procijeniti djelotvornost** primjene izabranih članova Zakona, kao i dostignuća kroz ciljeve definisane u dokumentima PAPRR-a, za period od četiri godine, koliko je sam Zakon na snazi;

²² Zakon o Odboru za post-zakonodavni nadzor predstavljen Parlamentu Ujedinjenog Kraljevstva od strane sekretara za ustavna pitanja i Lorda kancelara njenog veličanstva oktobar 2006.

²³ Iz PAPRR-a je izostala analiza sporta jer nije predmet ovog Izvještaja.

- **procijeniti relevantnost** izabranih članova Zakona i relevantih prioritetnih oblasti iz PAPRR-a i identifikovati nova pitanja koja su relevantna za primjenu članova Zakona, ali i za naredni PAPRR dokument;
- **dokumentovati naučene lekcije, dobru praksu i izazove**, u primjeni Zakona i drugih relevantnih propisa/dokumenata i informisati o pitanjima koja se odnose na potrebe žena u Crnoj Gori, uključujući preporuke za izradu narednog strateškog dokumenta;
- **obezbijediti ključne preporuke glavnim akterima, Odboru koji je direktno uključen u pisanje amandmana**, usvajanje i nadzor izabranog Zakona i indirektna izrada sljedećeg PAPRR-a, uključujući preporuku WFD o ključnim oblastima za razvoj i sprovođenje zajedničkih projekata u međuresornim oblastima kao što je rodna ravnopravnost (ali i ljudska prava) za HUGEN mrežu.

Rezultati evaluacije biće korišćeni za podršku Odboru i drugim partnerima/implementacionim mehanizmima u razvijanju i kandidovanju prioritetnih akcija u okvir aktuelnog PAPRR-a, Sektoru za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje sprovođenja strategija kojima se utvrđuju javne javne politike²⁴ i drugim relevantnim akterima, kao što su: nadležno Ministarstvo za MLJMP, Ministarstvo kulture, Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo javne uprave i Uprava za kadrove, mehanizmi za rodnu ravnopravnost na nacionalnom i lokalnom nivou, druge nacionalne institucije, Zajednica opština, lokalne institucije relevantne za izabrane članove Zakona, opštine, lokalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost, tj. koordinatori/-ke, civilno društvo, različite grupe žena koje se bave pitanjima osnaživanja žena i promovisanjem rodne ravnopravnosti, organizacije koje se bave ljudskim pravima, poslovna udruženja, asocijacije, akademska zajednica, mediji, UN agencije uključene u projekte i programe UN nacionalnog tima Crne Gore, OEBS, Savjet Evrope i WFD kao nosilac projekta, kao i drugi međunarodni partneri koji podržavaju napore da se unaprijedi rodna ravnopravnost u Crnoj Gori i regionu.

2. Ciljevi izabranih odredbi Zakona o RR²⁵ - Odbor je u odnosu na postojeće prioritete za PZN, izabrao zakonske odredbe, definisao ciljeve i u samom obrazloženju stoji: „da vidimo da li su ispunjeni cilj i razlozi za njegovo donošenje, te da li se, osim Ministarstva za ljudska i manjinska prava, institucije prepoznaju odgovornim za njegovu primjenu.“ Ova inicijativa Odbora doprinosi jačanju kontrolne uloge najvišeg predstavničkog tijela građana i građanki, kao i uloge koju Odbor ima unutar te institucije.

U skladu sa strateškim dokumentima (oba PAPRR-a) za poboljšanje položaja žena i promocije rodne ravnopravnosti, relevantni za analizu izabranih odredbi Zakona, formulisani su specifični ciljevi (vidjeti poglavlje IV, tačka B. 2.) kroz svaku od 5 gore pomenutih navedenih oblasti (obim PZN-a)²⁶.

Ispunjavanje tih ciljeva predstavlja mehanizam da se uklone prepreke, kao i uzroci nepovoljnog stanja rodne ravnopravnosti u crnogorskom društvu. Jer, uglavnom se neprikladan pravni i institucionalni okvir, slabi kapaciteti institucija, pružaoci određenih usluga, prepreke u pristupu žena vitalnim resursima, kao što su obrazovanje, kultura koja podržava rodne nejednakosti zbog preovlađujuće patrijarhalne norme, percipiraju kao prepreke.

²⁴ U okviru Generalnog sekretarijata Vlade Crne Gore

²⁵ Franklin De Vrieze (2020) Post-Legislative Scrutiny: Comparative study in Europe, London, UK

²⁶ Detaljan opis svakog od strateških ciljeva nalazi se u dodatku 4 ovog Izvještaja

3. Odjeljenje za poslove rodne ravnopravnosti u sastavu Ministarstva za ljudska i manjinska prava predstavlja **ključni mehanizam za primjenu** Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti i sprovođenje politika rodne ravnopravnosti, na nivou izvršne vlasti, sa mandatom da izrađuje i sprovodi akcione planove, prati sprovođenje lokalnih akcionih planova za rodnu ravnopravnost, uspostavlja sistem monitoringa i evaluacije, primjenjuje Zakon i druge zakone koji regulišu međusektorsku oblast - rodnu ravnopravnost. (*vidjeti poglavje IV, tačka B. 3.*)

4. Proces prikupljanja podataka sproveden je na temelju različitih izvještaja (izvještaja i drugih dokumenata) i mišljenja/stavova/percepcije sagovornica i sagovornika (zainteresovane strane).

Za prikupljanje podataka, primijenjene su sljedeće metode:

- 1) **Desk pregled relevantnih dokumenata i prikupljanje:** zvanični izvještaji o sprovedenim aktivnostima, redovni ili posebni izvještaji različitih institucija, zakoni i drugi normativni akti (amandmani, podzakonska akta, propisi), studije, istraživački izveštaji, medijski izveštaji, itd. Spisak identifikovanih i analiziranih obuhvata preko 90 dokumenata (*lista dokumenata se nalazi u dodatku 3.*)
- 2) **Kvantitativno prikupljanje podataka i analiza:** ovo su podaci prikupljeni iz veoma skromne zvanične statistike ili drugih baza podataka (izvještaji) koje se koriste za kvantitativno merenje nekih rezultata, kao što su stope, postoci, trendovi, itd. Takođe, podaci iz sekundarnih izvora, kao što su: analize, studije, pravilnici, relevantni zakoni za PZN, kurikulumi, izvještaji nezavisnih institucija/organizacija.
- 3) **Dubinski intervju sa** 30 ispitanica/ka kako bi se rekonstruisao proces implementacije Zakona (izabranih članova) i relevantnih strateških dokumenata i saznalo više o faktorima koji su uticali na sprovođenje određenih aktivnosti i odabranih članova Zakona; faktori koji su bili ometajući ili stimulišući; lična iskustva i efekti određenih mjera, itd.
- 4) **Fokus diskusija u grupi** – realizovana sa jednom predstavnicom NVO iz Podgorice uslijed pojave COVID-19, sa ostalim putem Skype-a.

Zatim su analizirane sve dobijene informacije, podaci i različita dokumenta čime su se stekli uslovi za pisanje prvih nalaza i izradu izvještaja.

Posljednja *follow up* faza će podrazumijevati prezentaciju Izvještaja kroz prikaz nalaza, preporuka, dobre prakse i naučenih lekcija. Takođe, distribuiranje samog Izvještaja će u ovoj fazi biti posebno značajno kako bi postao dostupan što široj javnosti. (*Lista institucija i organizacija sa imenima intervjuisanih nalazi se u dodatku 1*)

B. Faza sprovodenja

1. Konsultacije sa zainteresovanim stranama (stakeholders)

Po završetku pregleda dostupne dokumentacije, pristupilo se mapiranju ključnih sagovornika/ca za vođenje dubinskih intervjuja, kao i definisanju vremenskog okvira za realizaciju ove istraživačke faze.

Konsultacije su obavljene sa zainteresovanim stranama, akterima i akterkama iz zakonodavne i izvršne vlasti, predstavnicima/ama nezavisnih organa, javnih institucija, poslovнog i civilnog sektora, kao i sa predstavnicima/ama akademske zajednice i medija i medijskih udruženja.

Sprovedeni dubinski intervjuji, kao kvalitativna metoda, sa 30 osoba iz: različitih institucija, većina njih su na najvišim političkim i izvršnim pozicijama (poslanice, ministarke, šefice odjeljenja, dva

predsjednika skupštinskih odbora, 1 sekretarka skupštinskog odbora); 3 predstavnika civilnog sektora, 3 predstavnice poslovnog sektora, 2 predstavnice medija i novinarskih udruženja kao i sa tri predstavnice donatorske i 1 akademske zajednice.

2. Pisanje izvještaja

Tekst Izvještaja napisan je i organizovan u 5 pogлавља, po usaglašenoj metodološkoj matrici. Prvo poglavlje predstavlja sažetak Izvještaja, drugo predstavljanje osnovnih pojmoveva u pripremi i sprovođenju post-zakonodavnog nadzora kao takvog, društveno-političko-rodni kontekst i međunarodni i nacionalni zakonodavni okvir za nadzor izabranih odredbi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kao i prethodna iskustva u sprovođenju PZN-a u izabranom parlamentu, članu HUGEN mreže Zapadnog Balkana. Treće poglavlje podrazumijeva opis primjenjene metodologije za Izvještaj; predstavljanje izazova koji su se javili tokom čitavog procesa. U četvrtom poglavljtu se predstavljaju procjene uticaja predmetnog zakonodavstva, svi nalazi na osnovu relevantnih različitih izvora. Petog poglavlje čine zaključci i preporuke.

C. Izazovi tokom sprovođenje evaluacije PZN

U procesu pripreme i pisanja Izvještaja bilo je nekoliko vrsta izazova. Međutim, sva ta ograničenja bila su veoma važna jer su otkrila značajne nedostatke u procesima i mehanizmima implementacije, praćenja i evaluacije primjene izabranih članova dotičnog Zakona. Iako je osmišljena strategija ublažavanja kako bi se izazovi smanjili i obezbijedile čvršće činjenične osnove za ovakav tip evaluacije, zbog prirode izazova i jaza (posebno nedostatak podataka) to nije uvijek bilo moguće. Posebno što su različiti faktori uticali na izazove.

- 1) **Programska dokumentacija.** Zbog činjenice da proces praćenja nije uspostavljen, nije bilo sveobuhvatnih i detaljnih izvještaja o primjeni izabranih samih članova Zakona, za post-zakonodavni nadzor. Izuzev nekoliko izvještaja o sprovedenim određenim analizama, studijama i evaluaciji PAPRR za period implementacije 2013-2017. Takođe, svi drugi izvještaji o sprovedenim programima i projektima koji su finansirani, realizovani uz podršku i/ili kao direktni implementatori UNDP Crna Gora, Delegacija EU i Savjet Evrope **ostali su nedostupni**. Naime, UNDP Crna Gora kao glavni donator i čest podržavalac većine programa i projekata na nacionalnom nivou u periodu za koji se radi PZN i kreira ovaj Izvještaj, nema dostupne godišnje izveštaje na svojoj Internet prezentaciji. Nije bilo direktnih i sistemskih izvještaja o primjeni Zakona (iz 2015. godine), ali postoje godišnji izvještaji Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti o sprovođenju aktivnosti u okviru PAPRR-a koje su relevantne za ovaj zadatak. Međutim, ti godišnji izvještaji, koji jesu detaljni za aktivnosti koje su direktno sprovodili MLJMP i Odjeljenje, predstavljaju i kompilaciju sprovedenih aktivnosti od više implementacionih organa/tijela, institucija i drugih strana. Tako je ostalo nejasno koji su efekti postignuti u dostizanju definisanih ciljeva, kao i kvalitativni indikatori kada su npr. obuke u pitanju, a koje su sprovodila ta druga tijela/organi ili institucije. Takođe, kako stoji u posljednjem Izvještaju o sprovođenju PAPRR-a 2017- 2021 a za period 2019. godine, određene aktivnosti nijesu realizovane zbog nedostatka različitih kapaciteta, ali i zbog činjenice da se još uvek Zakon ne primjenjuje u dovoljnoj mjeri. Statistika jeste unaprijeđena kroz izradu prvog Indeksa rodne ravnopravnosti, ali rodna statistika koju vodi Uprava za statistiku nije unaprijeđena, jer različite institucije ne vode podatke razvrstane prema polu.

Stoga na početku procesa PZN nije dat odgovarajući skup dokumenata; umjesto toga, morao je da bude rekonstruisan tokom cijelog procesa pripreme i kreiranja Izvještaja.

Izgledalo je da su relevantna dokumenta raštrkana, nedovoljno detaljna i precizna, i zbog toga se obim same evaluacije kroz PZN snažno oslanjao na istraživačke metode i reakciju/interpretaciju zainteresovanih strana.

Mjere ublažavanja: U takvom kontekstu, istraživačka strategija osmišljena je na način da prikuplja informacije od svih izvršnih institucija (Odjeljenje, ministarstva i druge institucije) identifikovanih u PAPRR-u uz stalnu podršku predsjednice Odbora za rodnu ravnopravnost i načelnice Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti. Institucijama je poslato pismo sa detaljnim opisom ciljeva projekta HUGEN i od njih se tražilo da daju svoj doprinos kroz razgovor u formi dubinskog intervjuia i navedu koje su aktivnosti sproveli i da pruže na uvid relevantnu dokumentaciju.

- 2) **Responzivnost/Odziv zainteresovanih strana.** U situaciji kada se evaluacija oslanja na izveštaje pojedinačnih zainteresovanih strana, reakcija aktera/ki bila je veoma različita i neka ministarstva nisu odgovorila na poziv za intervjuje kao ni za slanje relevantnih dokumenata do kraja procesa pisanja Izveštaja. Mere ublažavanja: nastavljena je komunikacija sa predsednicom Odbora za rodnu ravnopravnost, načelnicom Odeljenja za poslove rodne ravnopravnosti i Savjetnikom Zaštitnika ljudskih prava i sloboda (tokom vanredne situacije nastale usled COVID-19). Kako je proces intervjuisanja započeo pre pojave pandemije, na inicijalne pozive nije se odazvao određeni broj aktera - predstavnici/e zakonodavne i izvršne vlasti. Kasnije, u okolnostima prouzrokovanim pandemijom, bio je ogroman izazov prikupiti druga dokumenta, neophodna za pisanje ovog Izveštaja.
- 3) **Nedovoljna preciznost u izveštavanju.** U nekim slučajevima, izveštaji nijesu bili dovoljno precizni i nije bilo lako, ili čak moguće, rekonstruisati na koje se tačno aktivnosti u PAPRR-u odnose. Mjere ublažavanja: rekonstruisanje dobijenog materijala i/ili interpretacija, u nekoliko navrata uz podršku načelnice Odjeljenja i predsjednice Odbora za rodnu ravnopravnost. Za dodatna pojašnjenja dobijena je podrška od predstavnice WFD Kancelarije u Podgorici.
- 4) **Nedostatak svijesti i koordinacije.** Zainteresovane strane često ne prepoznaju svoj mandat ili odgovornost koja im je dodijeljena u aktuelnom PAPRR-u. Čak i kada su sprovele neke aktivnosti, nijesu svjesne da su one povezane sa Zakonom, PAPRR-om i drugim sekundarnim aktima. Mjere ublažavanja: elementi akcionog istraživanja kao fleksibilan i kreativan odgovor na potrebe istraživačkog procesa.

IV Nalazi

A. Važnost sprovođenja PZN na izabranim članovima Zakona

1. Procjena uticaja zakonodavstva

Pored određenog napretka, u samom Izvještaju EU zaključeno je da kreiranje zakonodavstva i politika i dalje pati zbog nedovoljne transparentnosti, nedostatka istinskog uključivanja relevantnih zainteresovanih strana²⁷.

Ukoliko se posmatraju tri grane vlasti, u sudstvu su žene prisutne u visokom procentu na pozicijama sudija i tužilaca. Kada se posmatra izvršna vlast, žene su prisutnije na nižim pozicijama koje zahtijevaju više profesionalnosti i stručnost za specifične oblasti, a manje su zastupljene na pozicijama koje nose političku odgovornost, ali i moć.

Kako je već navedeno, Ustav Crne Gore je urođen, tj. „u užem smislu, navedeno ustavno određenje rodne ravnopravnosti podrazumijeva jednakost polova u ostvarivanju temeljnih prava i sloboda poput državljanstva, biračkog prava, prava na ravnopravno učešće u javnom životu i vršenju vlasti, prava na obrazovanje, prava na rad, prava na zdravstveno i penzijsko osiguranje itd. Dakle, Ustavom je na nivo pravnog imperativa izdignut princip rodne ravnopravnosti, koji kao konstanta i univerzalna pravna vrijednost prožima cijelokupan ustavni sistem, dajući smisao jednakosti faktičkog ostvarivanja i uživanja osnovnih prava i sloboda žena i muškaraca u pravnom poretku Crne Gore.”²⁸

Za ovako složenu međuresornu oblast, koja se odnosi na sve sfere društvenog angažovanja, usvojen je osnovni Zakon o rodnoj ravnopravnosti koji predviđa i posebne mjere kako bi se prevazišle razlike u smislu nejednakog položaja, nejednake zastupljenosti i sl. Tako su napravljene određene pozitivne mjere (izborni zakonodavstvo i uvođenje kvota za manje zastupljen pol²⁹) koje daju određena prava licima jednog pola (najčešće ženama u svim zemljama) dok se ne postigne jednaka zastupljenost. Takođe, kroz proces uvođenja rodne perspektive (*gender mainstreaming*) u drugim oblastima su kreirane određene mjere, i to: za ekonomsko osnaživanje žena kreirane su određene ekonomske mjere kroz uspostavljen investiciono-razvojni fond³⁰ ili, programaske mjere koje su prisutne u svim oblastima društvenog djelovanja kroz edukacije odnosno promovisanje i razumijevanje koncepta rodne ravnopravnosti.

S druge strane, pravni akti koji regulišu rad Skupštine Crne Gore ne poklanjanju posebnu pažnju politici rodne ravnopravnosti (primjer je sastav radnih tijela za koji Poslovnik ne predviđa princip srazmjerne zastupljenosti poslanika i poslanica, već samo da se poštuje struktura prema stranačkoj zastupljenosti u Skupštini). Tako su žene manje zastupljene na visokim funkcijama u Skupštini, samo tri poslanice (od 14) vode skupštinske odbore. U svim odborima koji su od vitalnog značaja za funkcionisanje države, kao što su: finansije, pravosuđe i uprava ili

²⁷ Montenegro EU 2019 Report.

²⁸ Rodno ogledalo političkih partija u Crnoj Gori (2018), UNDP i OEBS, Crna Gora

²⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika

³⁰ Investiciono-razvojni fond (IRF) Crne Gore, <https://www.irfcg.me/me/2015-01-13-12-14-58/program-podrske-zenama-u-biznisu-unpd>

antikorupcija – samo po jedna poslanica kao članica od ukupno 7 ili 6 članova, u zavisnosti od odbora (radna tela rade bez predstavnika/-ca opozicionih partija pa je procenat u korist poslanica viši od 50%³¹). Dakle, Poslovnik bitrebalo unaprijediti, da važi isti princip kao pri izboru poslanica i njihov broj u odnosu na ukupan broj poslanika.

Pozitivan primjer je formiranje Ženske političke mreže, koja je pokazala da je moguće imati konsenzus na važne teme i probleme i pored političkih i ideoloških razlika i izrazito visok stepen polarizacije političke, ali i društvene scene. (*vidjeti poglavlje IV, tačka B.2.*)

Donošenje i primjena podzakonskih akata koji proizilaze iz Zakona o državnim službenicima i namještenicima i Zakona o lokalnoj samoupravi je u toku, i na centralnom i na lokalnom nivou upravljanja, pod nadzorom Ministarstva javne uprave. Oba zakona uključuju odredbe o poboljšanom zapošljavanju na osnovu zasluga. Usvojen je i novi etički kodeks za državne službenike i namještenike u skladu sa relevantnim Zakonom. Takođe su pojedinačno usvojeni etički kodeksi od strane opština u skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi.

Posebno je primjetno da se nalazi Državne revizorske institucije i dalje rješavaju ograničeno i nema diskusije ili izvještavanja o sprovođenju glavnih politika i zakonodavstva.

Programi i statuti većine političkih partija Crne Gore deklarativno navode osnovne principe rodne ravnopravnosti, prepoznaju više neformalno organizovanje žena kroz forume i zasebne organizacije, a pojedine partije uvode i unutarpartijske kvote čime se obezbeđuje učešće žena u najvišim organima. Međutim, nerijetko se dešava da se faktičko stanje razlikuje od predviđenog statutom partije.³² Među predsjednicima stranaka, samo je jedna predsjednica stranke od prošle godine, a veoma mali broj ih je zastupljeno u samom rukovodstvu (predsjedništvo) stranaka.

Opšte mjere propisane su Zakonom o Ustavnom sudu Crne Gore, Zakonom o Sudskom savjetu i sudijama i Zakonom o državnom tužilaštvu iz 2015, kojima je definisano da su predlagači dužni da prilikom predlaganja kandidata vode računa i o rodno balansiranoj zastupljenosti. Prosječan broj žena na pozicijama sudija u Crnoj Gori trenutno je 63%. Kada je riječ o nosiocima tužilačkih funkcija 60% je žena a 40% muškaraca. Na čelu Vrhovnog suda i Ustavnog suda su žene³³.

Iako je bilo rano za prve relevantne procjene, proces evaluacije na ovom nivou zapravo još nije započet. Tako, na osnovu prvih nalaza, utisak je da je uticaj Člana 13a postignut u visokom procentu na nivou izvršne vlasti, dok je na nivou zakonodavne vlasti primjena ovog člana selektivna. Kada je u pitanju primjena Člana 13b -prilično je umjerena primjena, a održivost najefikasnijih dostignuća je prilično krhká - institucionalni mehanizmi imaju manjak ljudskih resursa.

Isto tako, u Skupštini Crne Gore je evidentna primjena rodno osjetljivog jezika kroz predstavljanje članova/-ica Kabineta, Generalnog sekretarijata i drugih skupštinskih organa (poneka nedosljednost); u Etičkom kodeksu je kroz član 3 naglašen način upotrebe jezika kao i objektivnost kroz član 5. koji obavezuje poslanike da ne vrše diskriminaciju i u odnosu na pol; dok je u Poslovniku Skupštine Crne Gore, drugim dostupnim aktima i zakonima na internet

³¹ Rodno ogledalo političkih partija u Crnoj Gori (2018), UNDP i OEBS, Crna Gora

³² Rodno ogledalo političkih partija u Crnoj Gori: projekat „Podrška antidiskriminacionim i politikama rodne ravnopravnosti”, UNDP i MLJMP uz finansijsku podršku Delegacije EU u Crnoj Gori

³³ Ibid.

prezentaciji jasno izostala primjena. *Etički kodeks samo na indirektn način pominje poštovanje principa rodne ravnopravnosti i u jednom dijelu naglašava da poslanik/-ca bez diskriminacije u odnosu na pol obavlja svoju funkciju*³⁴.

Svakako, razumijevanje značaja upotrebe rodno senzitivnog jezika, razumijevanja koncepta rodne ravnopravnosti, značaja medija i vođenja rodne statistike, trebalo bi da bude predmet dalje procjene efekata i dostignuća ostvarenih kroz aktivnosti resornih ministarstava i drugih organa i tijela za sprovođenje Zakona i politike rodne ravnopravnosti.

2. Preliminarni nalazi

Iako je crnogorsko zakonodavstvo usvojilo odredbu o upotrebi rodno senzitivnog jezika, što je u potpunosti uskladeno sa preporukama UN i Savjeta Evrope, **primjena u praksi je selektivna**. To su pokazala sprovedena kredibilna istraživanja, kao i dubinski intervjuji koji su prethodili pisanju ovog Izvještaja, kao dio čitavog procesa post-zakonodavnog nadzora.

Postoji navika da se upotrebljavaju imenice muškog roda za označavanje zanimanja i titula žena, iako je napisan **Registar zanimanja, zvanja i titula žena** 2013. godine, prije izmjena Zakon u tom delu.

*„Jer, jezik jeste navika, ali mora biti i odvika... Cijelo društvo, prije svih mediji i obrazovni sistem, moraju prednjačiti u tome. I administracije, lokalne i državne, moraju u praktičnom dijelu uraditi više. Moramo se navići na činjenicu da na vratima neke institucije stoji, npr.: Sekretarka, ako tu funkciju obavlja žena, a ne Sekretar, kako još uvijek, u visokom procentu, imamo u praksi. Podsjetimo se riječi V. Vulf: „Tokom proteklih vjekova žena je služila kao ogledalo koje ima čarobnu i delikatnu moć da odrazi mušku figuru dvostruko veću od prirodne“.*³⁵

Takođe, na osnovu dostupnih analiza i monitoringa medijskog sadržaja, kao i analizom sadržaja u procesu izrade ovog Izvještaja, primjena ovog člana jeste vidljiva, ali je isto tako značajan i kontekst u kome se više poštuje ova zakonska odredba. Jer, to su često formati emisija koje imaju više zabavni karakter ili za izbor teme - zdravlje i ljepotu. Sa druge strane, nerijetka je intencija novinara/-ke da kroz negativne primjere stavi u kontekst žene u politici i/ili na javnim funkcijama, uz primjenu rodno senzitivnog jezika (primjer: gospođa ministarka je uradila ili rekla ...).

Rezultati veoma malog broja istraživanja, sprovedenih u periodu od donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti, pa do danas, uglavnom govore da različiti akteri/-ke znaju za obavezu upotrebe rodno senzitivnog jezika i da to poštuju u formalnoj komunikaciji, i pisanoj i usmenoj, ali isto tako većina sagovornica, posebno funkcionerki i/ili zaposlenih iz izvršne vlasti ne prepoznaje značaj upotrebe u cilju prevazilaženja različitih problema žena. Od ukupno 30, čak 17 je naglasilo da rodno osjetljiv jezik ne može pomoći rodnoj ravnopravnosti, ali nekoliko sagovornica čak dovodi u pitanje koncept rodne ravnopravnosti jer su stava da crnogorsko društvo ima druge prioritete probleme i teme (njih 7 je to naglasilo).

³⁴ Etički kodeks za poslanike/-ce Skupštine Crne Gore

³⁵ Jovana Došljak (2019) „Rod i jezik u crnogorskom društvu“, Matica, Crna Gora

Osim navika, snažan otpor u poštovanju člana 13a vidi se i kroz administrativno-pravni stil i kroz intervjuje je primjetno da se funkcijerke u većini u neformalnoj usmenoj komunikaciji opredjeljuju za upotrebu muškog roda kada žele da naglase svoje zvanje ili funkciju.

Kako kaže prof. dr Slavica Pejović: *Objašnjenje za ovu pojavu treba tražiti u izvanlingvističkim faktorima, kao što je dominacija patrijarhalnog principa i shvatanja a to bi se ipak moglo nazvati diskriminacijom u jeziku pre nego tradicionalizmom u jeziku. borba polova kroz jezik prenijela se na borbu polova za jezik".*

Na osnovu postojećih nalaza i kroz razgovore, može se zaključiti da većina sagovornica u institucijama (prije svega, u izvršnoj vlasti) ima samo opšta i načelna saznanja o značaju rodne ravnopravnosti, o Zakonu, prepoznaju aktivnosti iz PAPRR-a uglavnom kroz obaveze koje same imaju u odnosu na realizaciju istih, i dalje konkretna znanja o uvođenju rodne ravnopravnosti u sve politike, aktivnosti, zakonodavstvo i šire je pokazalo svega 6 sagovornica-ka, kojima je to i polje interesovanja ali i/ili funkcije koju obavljaju, kao i predstavnice poslovnog sektora, OCD i medija.

Kako je izostala komunikacija sa predstvincima/-ama Uprave za kadrove za potrebe pisanja Izvještaja, ostaje nejasno za koliko zaposlenih su održane obuke iz oblasti rodne ravnopravnosti, koje su teme bile zastupljenje i na koji način su obrađene, koji su rezultati evaluacije učesnika-ka, kao i samog programa obuka. Kroz godišnje izvještaje o sprovođenju PAPRR-a ti podaci su fragmentisani, samo kvantifikovani i veoma teško ih je prikupiti.

3. Primjena izabranih članova Zakona i trenutna relevantnost ciljeva

Prethodno je opisana i pomenuta većina instrumenata kao što su konvencije, opšte prihvaćena pravila međunarodnog prava, unutrašnje pravo - Ustav, zakoni (Zakon o zabrani diskriminacije, Zakon o rodnoj ravnopravnosti) i supsidijarno zakonodavstvo koje reguliše oblasti značajne za ostvarivanje rodnu ravnopravnost kroz medije, kroz upotrebu rodno senzitivnog jezika, organizovanje edukacija zaposlenih u javnoj upravi i sl. (Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o državnoj upravi, Zakon o obrazovanju i vaspitanju, medijski zakoni, Zakon o kulturi, Krivični zakonik Crne Gore, Zakon o prekršajima i dr.).

Ali, Zakon o zabrani diskriminacije predstavlja osnovni zakon za sve vidove diskriminacije i on, osim što sadrži sve oblike diskriminacije, naglašava njihovu zabranu i sankcije. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti predstavlja tzv. poseban zakon koji je najvažniji instrument za vođenje politike rodne ravnopravnosti. Dok treću grupu čini supsidijarno zakonodavstvo koje reguliše druge, ali veoma zanačajne oblasti za rodnu ravnopravnost i neposredno utiču na ostvarivanje rodne ravnopravnosti.

Upravo činjenica da je uz set antidsikriminacionih zakona, za oblast rodne ravnopravnosti važno i supsidijarno zakonodavstvo govori o neophodnosti shvatanja rodne ravnopravnosti kao međuresorne oblasti. Jer, za postizanje rezultata i dostizanje glavnog cilja neophodno je uključiti kapacitete koji prevazilaze antidsikriminaciono zakonodavstvo.

Zbog navedenog, za mjerjenje dostignutog uticaja izabranih odredbi Zakona će biti isto važno pratiti kako se unaprjeđuju, koliko su relevantni i koliko utiću na unaprjeđenje rodne ravnopravnosti drugi zakoni koji regulišu pitanja upotrebe rodno osjetljivog jezika, organizacije edukacije za sve zaposlene u javnoj upravi o rodnoj ravnopravnosti, ili kako se promovišu ženska prava i koncept rodne ravnopravnosti u medijima.

Za post-zakonodavni nadzor su uz izabrana dva člana (13a i 13b) i kako je već rečeno, važno je da se uz analizu primene prata i kaznena odredba - član 33a, posebno stavovi 1,2,3,4 Zakona i dva člana (13 i 14) koja su direktno i indirektno značajna za primjenu predmetnih odredbi.

Član 13

Mediji promovišu rodnu ravnopravnost kroz programsku koncepciju.

Član 13a

Organi, mediji, privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici/ce dužni su da u svom radu koriste rodno osjetljivi jezik i da u aktima o zasnivanju radnog odnosa, odnosno ugovoru o radu, aktima o izboru, imenovanju, odnosno postavljenju, kao i u aktima o izboru u akademska zvanja, aktima o raspoređivanju i drugim aktima kojima se odlučuje o pravima i obavezama zaposlenih i drugim javnim ispravama i evidencijama, sve nazive radnih mjesta, zanimanja, zvanja i funkcija izražavaju u prirodnom rodu (muškom ili ženskom) lica na koje se ovi akti odnose.

Član 13b

Organi su dužni da u okviru programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih ili na drugi način propisan zakonom ili drugim aktom obezbijede edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti.

Član 14

Statistički podaci i informacije koji se prikupljaju, evidentiraju i obrađuju u organima, privrednim društvima i drugim pravnim licima, kao i kod preduzetnika/ce moraju biti iskazani po polnoj pripadnosti.

Statistički podaci i informacije iz stava 1 ovog člana sastavni su dio zvanične statistike u Crnoj Gori (u daljem tekstu: Crna Gora) i dostupni su javnosti u skladu sa zakonom.

Član 33a

Novčanom kaznom u iznosu od 500 eura do 5.000 eura kazniće se za prekršaj pravno lice, ako:
 1) *u svom radu ne koristi rodno osjetljivi jezik, odnosno u aktima o zasnivanju radnog odnosa, odnosno ugovoru o radu, aktima o izboru, imenovanju, odnosno postavljenju, kao i u aktima o izboru u akademska zvanja, aktima o raspoređivanju i drugim aktima kojima se odlučuje o pravima i obavezama zaposlenih i drugim javnim ispravama i evidencijama, sve nazive radnih mjesta, zanimanja, zvanja i funkcija ne izražava u prirodnom rodu lica na koje se ovi akti odnose (Član 13a);*

- 2) *ne obezbijedi edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti (Član 13b);*
- 3) *statističke podatke i informacije koje prikuplja, evidentira i obrađuje ne iskazuje po polnoj pripadnosti (Član 14 stav 1);*
- 4) *ne dostavi Ministarstvu, u propisanom roku, izvještaj o ostvarivanju rodne ravnopravnosti iz svoje nadležnosti (Člana 22 stav 1 tačka 4);*

Iz različitih istraživanja, globalnih i lokalnih, jasno se naglašava snažan uticaj medija i informaciono-komunikacionih tehnologija na društvo, pa tako i na crnogorsko, posebno na formiranje vrijednosnih stavova i ponašanje.

Mediji u svom svakodnevnom radu kroz izvještavanje, problematizovanje različitih tema i problema, posebno one za koje oni smatraju da su relevantne, kroz svoju osnovnu društvenu funkciju informisanja, njeguju i sliku o rodnim identitetima i ulogama.

Takođe, na oblikovanje sadržaja mnogo utiče i priroda vlasničke strukture medija i, posljedično, politika uredništva (komercijalni mediji, posebno) kao i drugi važni faktori u shvatanju današnjih

medija. U predstavljanju aktera i događaja imaju tu moć da usmjere ili preusmjere pažnju. Tako je isto u predstavljanju žena jer koriste različite strategije koje se kreću od potpunog isključenja i/ili stereotipnih prikaza do getoizacije ženskih iskustava i interesa. Najčešće im je zajedničko, bilo da su elektronski, štampani ili internet portali, da proizvode sadržaj koji predstavlja simboličku rodnu nejednakost (Milivojević, 2002). Prema studiji „Položaj novinarki u crnogorskim medijima”,³⁶ ističe se da „povoljna rodna struktura na mjestima odlučivanja ne znači automatski i primjenu rodnog aspekta u medijima, što je pokazala studija “Rodno ogledalo medija u Crnoj Gori”³⁷.

“To navodi na zaključak da, iako žene rukovode medijima, tekstovi i prilozi i dalje sadrže stereotipe i podržavaju rodne uloge primjerene patrijarhatu ne doprinoseći dovoljno uspostavljanju jednakosti u društvu.”³⁸ Medijska industrija je feminizirana kada se posmatra broj zaposlenih jer žena ima više od muškaraca, ali se i na nivou strukture na mestima odlučivanja uvećao broj žena.³⁹ Međutim, evidentna feminizacija profesije ne govori o boljem položaju žena u samim medijima ili u medijskim sadržajima, već više pokazuje da je to posao u kome su prosječne plate niže od onih na državnom nivou. Takođe, da bi se u izvještavanje uključio rodni aspekt neophodno je da same novinarke budu rodno senzibilisane i edukovane za to.

Iz ovog istraživanja, jedan je indikativan nalaz koji se odnosi na primjenu rodnog aspekta kroz izvještavanje i to da se oko 55% intervjuisanih izjasnilo da primjenjuje rodni aspekt a njih 35% je reklo da djelimično primjenjuje. Isto tako, zbog veoma kontradiktornih odgovora kada je riječ o zastupljenosti tema o ženama i /ili o konceptu rodne ravnopravnosti gdje se ispitanice izjašnjavaju da čak 90% njih nije zadovoljno izvještavanjima, istraživačica konstatuje da novinarke ne prepoznaju dovoljno koncept rodnog odgovornog izvještavanja kao i da princip rodne ravnopravnosti podrazumijeva zastupljenost kroz sve teme koje se obrađuju.

Iz istog dokumenta je veoma jasna razlika u primjeni Člana 13a i njih 40% se izjasnilo da nije neophodno korišćenje rodno senzitivnog jezika ali ipak čak 60% njih zastupa stav "za" što zapravo ukazuje na podizanje svijesti o tome da to doprinosi eliminaciji nejednakosti u svakodnevnom životu.

Takođe, veoma visok procenat novinarki se izjasnilo da i same u neformalnom govoru koriste rodno senzitivan jezik i to njih oko 84%. Različite razloge navode, od toga da utiče na promjenu svijesti i doprinosi podizanju vidljivosti žena do toga da su svjesne da je to zakonska obaveza.

„Novinari i mediji pokazuju nedostatak svjesnosti i senzibiliteta da prepoznaju rodnu neravnopravnost odnosno nejednak položaj žena i da aktivno rade na eliminisanju rodnih stereotipa. Medijski prostor koji se daje ženama je mnogo manji od onog koji se daje muškarcima, pa se tako onemogućava da žene predstave svoje stavove i budu prepoznate po svojim kvalitetima kako bi ravnopravno doprinosile razvoju cjelokupnog društva u svim oblastima”.⁴⁰

Upravo zbog toga, upotreba rodno senzitivnog jezika u medijima ima izražen uticaj na njegovanje ili prevazilaženje postojećih rodnih stereotipa. Jer, senzibilizacija samih novinarki i

³⁶ Autorka Duška Pejović (2019) Položaj novinarki u crnogorskim medijima, UNDP, Crna Gora

³⁷ Rodno ogledalo medija (2018), UNDP i OEBS, Crna Gora

³⁸ Autorka Duška Pejović (2019) Položaj novinarki u crnogorskim medijima, UNDP, Crna Gora

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

novinara za teme koje su iz korpusa ljudskih i ženskih prava, ali i kandidovanje tema i problema kroz perspektivu žena i muškaraca, njihovih interesa, potreba, želji i pozicija, može pozitivno uticati na razumijevanje značaja ravnopravnije participacije u svim oblastima društvenog angažmana.

U izvještaju Evropske komisije, medijska politika i sloboda govora u Crnoj Gori ocijenjeni su najnižom ocjenom, a situacija u toj oblasti je okvalifikovana ozbiljnom zabrinutošću⁴¹. Ovi pokazatelji imaju raznolik direktni i indirektni uticaj na dalje poimanje i sprovođenje koncepta rodne ravnopravnosti u svim oblastima.

Takođe, sprovedeni Monitoring rodne osjetljivosti crnogorskih medija⁴² još 2013. godine imao je za cilj da se unaprijeđe medijske politike i prakse na ostvarenju politike rodne ravnopravnosti. Iako, zakoni i strateška dokumenta obavezuju medije da izbjegavaju rodne stereotipe i rodnu diskriminaciju ali i da aktivno promovišu politiku rodne ravnopravnosti (Ustav CG, Zakon o rodnoj ravnopravnosti, PAPRR, Zakon o medijima, Zakon o radio-difuziji, Zakon o javnim radio-difuznim servisima CG i Kodeks novinara CG), mnoge ženske organizacije su posljednjih godina vodile snažne kampanje zagovaranja za unaprjeđenje medijskih rodnih politika; organizovale mnoge edukacije, sprovodile istraživanja i kroz proteste doprinijele boljem razumijevanju uloge medija u promovisanju rodne ravnopravnosti.

Nekoliko godina prije usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama zakona o rodnoj ravnopravnosti, predstavnice organizacija Ženska akcija, Centar za feminističku kulturu „Nova”, Manus Feminae, Crnogorski ženski lobi i Centar za kulturu, obrazovanje, zaštitu i afirmaciju ljudskih prava,,Identitet” , predstavnici Ministarstva kulture i medijske asocijacije potpisali su Memorandum o saradnji na afirmisanju principa rodne ravnopravnosti u medijima (2011). Obavezale su se sve strane da će aktivno doprinijeti rodnoj senzibilizaciji medija i to kroz formiranje *Rodnog medijskog savjeta* koji bi izradio Kodeks rodno osjetljivog informisanja, primao prigovore na isti ; učešće u radu *tijela*-radnih grupa koje pripremaju predloge zakonskih rješenja u oblasti medija; sprovođenje monitoringa rodne senzitivnosti medijskog informisanja; organizovanje edukativnih programa iz oblasti rodne ravnopravnosti za zaposlene u medijima i sl. Tako je sproveden monitoring rodne osjetljivosti medija i definisane su Smjernice i preporuke za povećanje rodne osjetljivosti medija.

Ono što je veoma izraženo jeste činjenica da mediji i dalje ne prepoznaju svoju aktivnu ulogu u promociji i implementaciji politike rodne ravnopravnost i poštovanje Zakona kao i drugih relevantnih dokumenata. U takvoj atmosferi, nije realno očekivati da mediji ističu veliki značaj rodne ravnopravnosti, ulogu žene u društvenom i ekonomskom razvoju zemlje. Sa druge strane, žene se u komercijalnim medijima prikazuju kao objekti želje, čija je glavna smernica senzacionalizam. Nasilni, ponižavajući i pronografski medijski sadržaji imaju veoma negativan uticaj na žene i njihovo učešće u društvu. Portreti koji jačaju tradicionalne uloge žena su takođe veoma uvrjedljivi i, nažalost, često se ne percipiraju tako ni od samih gledateljki. Takozvani ženski mediji (štampani, portali i sl.) bave se uglavnom fizičkim izgledom žene kao i stereotipnim sadržajima „za domaćice“.

Neke kategorije žena su van medijskog etra (starije žene, žene predstavnice nacionalnih manjina ili vjerskih grupa, žene sa različitom seksualnom orientacijom, sa invaliditetom, žene sa sela, itd.).

⁴¹ Evropska komisija, Izvještaj 2019.

⁴² „Monitoring rodne osjetljivosti crnogorskih medija” (2013) MLJMP- Odjeljenje, uz podršku Misije OEBS U Crnoj Gori

Takođe, analizom sadržaja uzorkovanih medija u procesu pripreme Izvještaja, žene često ostaju nevidljive upravo zbog upotrebe rodno nesenzitivnog jezika, koristi se muški gramatička forma imenica da bi se opisala nečija profesija ili pozicija (primjer: poslanik a ne poslanica, advokat i sl.).

Uprkos značajnom napretku u dostizanju rodne ravnopravnosti, mnoge studije u svijetu pokazuju da postoji i dalje veoma snažna veza između „muške“ medijske kulture, profesionalne rodne nejednakosti i stereotipnih medijskih sadržaja.

Snažan argument za to je član 13 - mediji mogu dati veliki doprinos unaprjeđenju položaja žena, u cilju postizanja rodne ravnopravnosti⁴³. Takođe, uloga medija je prepoznata u Pekinškoj platformi u kojoj se konstatiše da je malo žena koje bi mogle uticati na uređivačku politiku. Zato se ovdje naglašava uloga medija i njihove mobilizacije u procesu uspostavljanja rodne ravnopravnosti. Sve ovo ukazuje na kontinuiranu borbu da se koncept rodne ravnopravnosti uključi u medijske sadržaje, uz primjenu rodno senzitivnog jezika jer informisanje najšire javnosti o različitim temama, problemima zajednice utiče i posredno i neposredno na afirmaciju rodne ravnopravnosti kao i na unaprjeđenje položaja žene u crnogorskom društvu; jezik takođe oblikuje, ali i odslikava stvarnost.

Osim obavezujućih članova Zakona, i drugih antidiskriminacionih zakona, međunarodni normativni okvir takođe prepoznaće ogroman značaj uloge medija u svakom društvu, ukazuje na neravnopravnost tretmana žena u medijskim sadržajima, položaja novinarki i zato se šest glavnih oblasti javlja u preporukama SE, i to: strategije i zakoni u oblasti rodne ravnopravnosti; usvajanje i sprovođenje nacionalnih indikatora; pružanje informacija i promovisanje primjera dobre prakse; kanali odgovornosti; istraživanja i objavljivanje; medijska pismenost i aktivno građanstvo. Izrađen je i poseban Priručnik o primjeni Preporuke CM/Rec (2013)⁴⁴.

Veoma važna je Rezolucija A4-0258⁴⁵ Evropskog parlamenta koja poziva na zabranu svih oblika pornografije i oglašavanje koje diskriminišu ženu u medijima, a čiji elementi bi trebalo da budu u potpunosti dio medijske zakonske regulative (posebno Zakona o medijima). Isto tako, u zaključcima Komiteta za ukidanje svih oblika diskriminacije prema ženama na *Inicijalni izvještaj Crne Gore poziva državu da pojača saradnju sa medijima u cilju propagiranja informacija prema javnosti uopšte i prema donosiocima odluka, novinarima, ženama i mladima, izradi sveobuhvatnu strategiju za eliminaciju rodnih stereotipa u svim sektorima, uključujući sliku žene kojom se prekomjerno naglašavaju majčinski atributi i promovišu sliku o ženi koja je aktivna u ekonomskom i društvenom životu i shvatanje o ravnopravnim odgovornostima žena i muškaraca kako u ličnoj tako i u društvenoj sferi života, kao i da efektivno primjeni Zakon o rodnoj ravnopravnosti i podstakne privatne i javne medije da usvoje profesionalni etički kod*⁴⁶.

⁴³ Autorke: Nada Drobnjak i Slavica Bajić (2016) Komentar na Zakon o rodnoj ravnopravnosti, OEBS , Crna Gora

⁴⁴ „Uprkos napretku na polju rodne ravnopravnosti u Evropi, učešće žena u medijskim procesima je i dalje alarmantno nedovoljno. Žene su žrtve kontinuiranog nedostatka zastupljenosti na unutrašnjem frontu, u pristupu odlučivanju i poboljšanim uslovima rada u medijskim kućama, ali i na spoljnom planu, u medijskim sadržajima. Ovo ne samo da uskraćuje većini jednak tretman i mogućnosti, već stvara dodatan utisak u javnosti da se žene i dalje vezuju za svoje tradicionalne uloge, uprkos očiglednom doprinisu ekonomskom i političkom životu Europe.“

⁴⁵ <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?reference=A4-2011-0258&type=REPORT&language=EN&redirect#ContentId433072e397>

⁴⁶ Zaključni stavovi Komiteta za ukidanje svih oblika diskriminacije prema ženama na Inicijalni izvještaj Crne Gore, Ženeva, 21. oktobar 2011, stav 17b i 17c.95

Preduslov za korišćenje rodno senzitivnog jezika kao važnog elementa u predstavljanju identitetskih pitanja jednog naroda svakako predstavlja dobra zakonska regulativa unaprijeđena 2015. godine, jer poštovanje ove odredbe direktno implicira primenu Člana 13. istoga Zakona.

Takođe, važno je uzeti u obzir da su još dva zakona napisana rodno osjetljivim jezikom, i to: Zakon o zabrani diskriminacije, 2010. godine, sa izmjenama i dopunama iz 2014. godine i Zakon o Zaštitniku/-ci ljudskih prava i sloboda, 2011. godine, sa izmjenama i dopunama iz 2014. godine.

Uvidom u druge zakone, propise, pravilnike, većina usvojenih u periodu koji pokriva analiza (tematski) sadrži klauzulu⁴⁷ o upotrebi rodno osjetljivog jezika ali i stoji da se „izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu“.

Isto tako, uvođenje rodno osjetljivog jezika u propise utvrdio je Sekretarijat za zakonodavstvo 2010. godine. Ovim pravilima je utvrđeno da se propisi moraju pisati rodno osjetljivim jezikom, bilo korišćenjem rodno neutralne forme i riječi u muškom i ženskom rodu ili uvođenjem klauzule da se sve odredbe propisa podjednako odnose i na muškarce i na žene. Svakako je važno istaći da je kroz Pravila predstavljen primjer klauzule o upotrebi rodno osjetljivog jezika, koja je opšteprihvaćena u pisanju zakona i drugih propisa i glasi: „Navedenim pravilima je utvrđena i zabrana korišćenja riječi u muškom rodu kao generički neutralna forma za muški i ženski rod, a koja proizilazi iz Zakona o rodnoj ravnopravnosti.“

Zato je važno istaći da su **predviđene i sankcije za nepoštovanje ove obaveze u članu 33a, stav 1, tačka 1 Zakona**. Na osnovu izvještaja i preporuka Zakon je unaprijeđen i kroz formulisanje člana 13b koji, paralelno sa prethodnim odredbama Zakona, ističe neophodnost razvoja kapaciteta u organima uprave, kroz edukaciju zaposlenih. Stručno osposobljavanje i usavršavanje na osnovu Zakona o državnim službenicima i namještenicima sprovodi Uprava za kadrove. Obuku sudija državnih tužulaca sprovodi Centar za obuku u sudstvu i državnom tužilaštvu, dok je u skupštinskoj proceduri donošenje novog zakona kojim će se urediti edukacija svih zaposlenih ili koji pretenduju da postanu deo ove grane vlasti.

Zato je primjena ovih odredbi Zakona, kao i drugih antidiskriminacionih zakonskih rješenja i mjera ključna za unaprjeđenje rodne ravnopravnosti i sprječavanja i eliminiranje diskriminacije po osnovu pola i drugačijih rodnih identiteta. Samo se kroz kontinuirano osnaživanje kapaciteta zaposlenih žena i muškaraca u državnim organima, organima državne uprave, organima lokalne samouprave i svih drugih organa i pravnih lica koji vrše javna ovlašćenja može stvoriti društvo rodne ravnopravnosti.

Svakako je relevantnost izabranih članova zakona za proces PZN neupitna kako za čitavo društvo Crne Gore, tako kroz doprinos uspostavljanju opšteg cilja tj. pune rodne ravnopravnosti.

⁴⁷ Značenje klauzule o upotrebi rodno osjetljivog jezika prvi put je propisano Zakonom o državnim službenicima i namještenicima iz 2011. godine, kojim je uvedena obaveza da se u aktu o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i pojedinačnim aktima o zasnivanju radnog odnosa, postavljenju, imenovanju i raspoređivanju državnih službenika i namještenika, kao i u drugim aktima kojima se odlučuje o njihovim pravima i obavezama, zvanja izražavaju u rodu kojem pripada lice na koje se ti akti odnose (Član 16).

B. Nalazi sprovedenog PZN kroz izabran Zakon

1. Kratko o procesu pripreme usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama zakona o rodnoj ravnopravnosti

Proces pripreme Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti tekao je u skladu sa Ustavom Crne Gore, Poslovnikom Skupštine⁴⁸ i Poslovnikom Vlade CG. Ovaj put pripreme Nacrta zakona je započeo Javnom raspravom koju je sprovelo Ministarstvo za ljudska i manjinska prava u periodu od 1. avgusta do 22. septembra, 2014. godine. Cio proces je pripremala Radna grupa zadužena za izradu samog Nacrta. Takođe, predstavnici/-e donatorske zajednice⁴⁹ u Crnoj Gori imali su svoje stalne predstavnike/ce u toj Radnoj grupi, u statusu posmatrača/-ica. Takođe, u okviru same javne rasprave koja je trajala 53 dana, sve zainteresovane strane su imale mogućnost da dostave svoje primjedbe i sugestije i to elektronskim putem. Osim međunarodnih predstavnika/-ca, u javnoj raspravi su učestvovali građani/-ke, predstavnici/-e državnih institucija, lokalne samouprave, političkih organizacija, OCD i drugih zainteresovanih strana.

U toku procesa Javne rasprave⁵⁰ uvedena su dva nova člana Prijedloga ZoRR u odnosu na sam Nacrt. Isto tako, prihvaćene su određene primjedbe koje su grupisane, a ticale su se terminologije; zaštite od diskriminacije, diskriminacije po osnovu pola; pojmovi rodnog identiteta i seksualne orientacije; obaveznost upotrebe rođno osjetljivog jezika kao i prijedlozi o visini novčanih kazni. Detalji o statusu primjedaba i sugestija se nalaze i Izveštaju⁵¹ koji je sastavilo resorno Ministarstvo, kao i izjašnjenja svih ministarstava, Sekretarijata za zakonodavstvo i Uprave za inspekcijske poslove.

Nadalje, Vlada je utvrdila *Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama zakona o rodnoj ravnopravnosti* 25. decembra, 2014. godine a zatim uputila Skupštini 6. februara, 2015. godine kako bi se nastavila dalja procedura razmatranja. Zanimljivo je da su prilikom razmatrajanja Nacrta u ime predлагаča bila 2 predstavnika, izostale su predstavnice Vlade i resornog Ministarstva.

Uz Obrazloženje Prijedloga zakona sa svim obaveznim elementima, predлагаč je dostavio i izjavu da je tekst usklađen sa propisima Evropske unije.

U samoj Skupštini, Prijedlog zakona je dostavljen svim narodnim poslanicima/ama i nadležnim odborima.

Odbor za rodnu ravnopravnost je u formi izvještaja obavijestio Skupštinu i na sam tekst Prijedloga zakona podnio pet amandmana. Prethodno su neke amandmane predlagale grupe poslanika/-ca različitih grupa. Takođe, neki amandmani su preformulisani od strane Odbora za zakonodavstvo 8. juna, 2015. godine i dalje je Odbor za RR podneo Izvještaj Skupštini o razmatranju 5 amandmana poslanika (10.jun) a od kojih su 2 prihvaćena i 3 odbijena od strane nadležnog Odbora.

⁴⁸ http://www.skupstina.me/images/dokumenti/Poslovnik_-_pre%C4%8D%C5%A1%C4%87eni_tekst.pdf; Odluka izmjeni Poslovnika Skupštine Crne Gore , br. 00-32-1/19-1/7 , EPA 706 od 31. jula 2019. godine. ("Sl. list CG" broj 47/19

o

⁴⁹ Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori, Misija OEBS-a, Kancelarija UNDP-ja

⁵⁰ Sl. List Cme Gore", br. 12/12 od 24. 02. 2012

⁵¹ IZVJEŠTAJ sa javne rasprave povodom Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti

Skupština Crne Gore je **usvojila Zakon o izmenama i dopunama zakona o rodnoj ravnopravnosti⁵²** u julu, 2015.godine.

Zakon o izmenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti ima za cilj da proširi obim obaveza različitih subjekata u društvu Crne Gore kako bi se doprinijelo unaprjeđenju rodne ravnopravnosti žena i muškaraca kao i sprječavanje diskriminacije po osnovu pola, seksualne orijentacije i drugačijeg rodnog identiteta. Upravo ove izmjene i dopune jasno ukazuju da postoje čvrsta i konzistentna opredijeljenost izgradnji društva rodne ravnopravnosti.

Takođe, proširene su obaveze u pogledu uvođenja rodne perspektive u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka i aktivnosti koje se odnose na položaj žena i muškaraca u privatnom sektoru. Novina u pogledu rodne osjetljivosti se odnosi na pitanja diskriminacije premaženama za vrijeme trudnoće i žena-majki, kao i lica koja su promijenila pol.

Važna norma je da se zaštita lica diskriminisanih po polu ostvaruje u skladu sa zakonima kojim se uređuje zabrana diskriminacije i zakonom kojim se uređuje nadležnost Zaštitnika ljudskih prava i sloboda.

Posebno je važno za sam proces PZN, da je propisana izričita obaveza (**Član 13a**) državnih organa, organa lokalne samouprave i svih drugih organa i pravnih lica koji vrše javna ovlašćenja, zatim medija, privrednih društava, preduzetnika/-ca da u svom radu koriste **rodno osjetljiv jezik**. Takođe ova obaveza se odnosi na sve akte koje donose organi javne uprave i lokalne samouprave, u aktima o izboru, imenovanju, odnosno postavljenju, kao i u aktima o izboru u akademska zvanja, aktima o raspoređivanju i drugim aktima kojima se odlučuje o pravima i obvezama zaposlenih i drugim javnim ispravama i evidencijama, sve nazive radnih mjesta, zanimanja, zvanja i funkcija izražavaju u prirodnom rodu (muškom ili ženskom) lica na koje se ovi akti odnose⁵³.

Zakon je postavio eliminaciju diskriminacije po osnovu pola i postizanje rodne ravnopravnosti kao imperativ, s obzirom da je uvođenjem kaznenih odredbi propisana vrlo jasna obaveza pravnih lica, odgovornih lica u pravnom licu, i preduzetnika i preduzetnica da moraju poštovati antidiskriminacione norme i norme koje obezbjeđuju puno ostvarivanje principa rodne ravnopravnosti, rekla je na jednoj konferenciji Načelnica Odjeljenja za rodnu ravnopravnost.

Takođe je eksplicitno propisana (**član 13b**) i obaveza državnih organa, organa lokalne samouprave i svih drugih organa i pravnih lica koji vrše javna ovlašćenja da u okviru programa stručnog ospozobljavanja i usavršavanja zaposlenih ili na drugi način propisan zakonom ili drugim aktom obezbijede edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti.

Kako su tekstom Zakona propisane određene obaveze različitih subjekata, propisane su novim zakonskim rješenjem i prekršajne sankcije (**član 33a, stav 1,2,3 i 4**) za nepoštovanje upotrebe rodno osjetljivog jezika, obaveza vođenja statističkih podataka i informacija po polu, organizovanje edukacija za sve zaposlene u javnoj upravi kao i podnošenje izvještaja svih

⁵² "Sl. list RCG", br. 46/07 od 31.07.2007 i "Sl. list Crne Gore", br. 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 35/15 od 07.07.2015

⁵³ Autorke: Nada Drobnjak i Slavica Striković (2016), Komentar na Zakon o rodnoj ravnopravnosti, OEBS, Crna Gora

organu zaduženih za primjenu Zakona i PAPRR-a⁵⁴.

2. Nalazi o postignutim ciljevima i uticaju Zakona na identifikovane indikatore

Za strateške oblasti za podizanje svijesti o konceptu rodne ravnopravnosti i značaja upotrebe rodno senzitivnog jezika (član 13a), podizanje kapaciteta zaposlenih u javnoj upravi o važnosti sprovođenja politike rodne ravnopravnosti (13b) kao i prateće članove Zakona - 13 i 33a , predviđeni su specifični ciljevi koji se u PAPRR-u raspoređeni u 5 oblasti koje su obuhvaćene PAPRR-om.

Tako je **za analizu primjene Zakona i posebno pomenutih članova važno procijeniti relevantnost, djelotvornost i uticaj** sljedećih strateških ciljeva u okviru relevantnih oblasti:

1. UNAPRJEĐENJE RODNE RAVNOPRAVNOSTI I LJUDSKIH PRAVA ŽENA

Strateški cilj: Uspostavljanje društva jednakih mogućnosti i eliminisanje svih oblika diskriminacije

2. RODNO OSJETLJIVO VASPITANJE I OBRAZOVANJE

Strateški cilj: Uvođenje rodno osjetljivog obrazovanja na svim nivoima obrazovanja

3. RODNA RAVNOPRAVNOST U MEDIJIMA I KULTURI

Strateški cilj: Suzbijati rodne stereotipe i uvesti politiku rodne ravnopravnosti u medije, kulturu

4. RAVNOPRAVNOST U PROCESU ODLUČIVANJA U POLITIČKOM I JAVNOM ŽIVOTU

Strateški cilj: Ravnopravno učešće žena i muškaraca na svim nivoima odlučivanja

5. INSTITUCIONALNI MEHANIZMI ZA PRIMJENU POLITIKA RODNE RAVNOPRAVNOSTI

Strateški cilj: Stvaranje održivih mehanizama na nacionalnom i lokalnom nivou za postizanje rodne ravnopravnosti

Veliki broj tijela za implementaciju definisan je kroz ove oblasti PAPRR-a: MLJMP - ORR, Odbor za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, Ministarstvo javne uprave, Uprava za kadrove, Komisija za PAPRR, Ministarstvo finansija, Ministarstvo kulture, Ministarstvo prosvjete, druga ministarstva, državni organi i organi LS i kancelarije za rodnu ravnopravnost, Ženska politička mreža, političke partije, OCD, Univerzitet Crne Gore i privatni univerziteti, Zavod za školstvo, Centar za stručno obrazovanje, vaspitno-obrazovne ustanove, Direktorat za medije, Javni servis i drugi mediji, Uprava za statistiku - Monstat. PAPRR i pripadajući program za sprovođenje jeste pisan rodno senzitivnim jezikom ali na primjeru analize primjene u Zakonu o državnoj upravi iz 2017.godine, izostao je rodno senzitivan jezik i preambula/klauzula. I pored činjenice da su Ministarstvo javne uprave i Uprava za kadrove uz MLJMP- ORR najodgovrniji za primjenu člana 13a i 13b.

⁵⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti

Važno je dodati da oba strateška dokumenta ne sadrže analizu potencijalnih rizika i prepreka pa samim tim ni moguće mijere ublažavanja. Svakako, pretpostavke za postizanje rezultata su da će zainteresovane strane, predviđene za sprovođenje, i neophodna sredstava biti dostupna.

2.1.1. Relevantnost - oblast unaprjeđenja rodne ravnopravnosti i ljudskih prava žena

Strateški i specifični ciljevi definisani kroz oblast ***Unaprjeđenje rodne ravnopravnosti i ljudskih prava žena*** realizuju se kroz zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, uz aktivnu podršku i rad i poslovnog sektora i institucija, a ključni su za dostizanje unaprjeđenja položaja žena i promocije rodne ravnopravnosti u crnogorskom društvu. Međutim, mnoge od planiranih aktivnosti, koje su ovdje zbirno predstavljene, imaju značajne nedostatke:

- **nedostatak evaluacija** samih obuka o integriranju rodne komponente u rad, namijenjene državnim službenicima/ama, kao i prikaz polne strukture učesnika/-ca i pozicija na kojima se nalaze u samoj javnoj upravi;
- vidljivi su podaci o broju mišljenja koje ORR daje na određene zakone i pravilnike ali **nedostaje prikaz konkretnih intervencija i preporuka iz rodne perspektive**;
- **nedostatak monitoringa** u primeni Zakona o rodnoj ravnopravnosti; nedostaju istraživanja o poznавању i primjeni samog Zakona u institucijama Crne Gore⁵⁵;
- **nedostatak "outreach" (komunikacione) aktivnosti** kroz kampanje promocije mehanizama za rodnu ravnopravnost i zaštitu od diskriminacije; *primjer: da li su sprovedene akcije na 60 lokacija (1.3.1) bile relevantne u odnosu na ciljne grupe žena i muškaraca, djevojaka i mladića;*

Odgovornost za uspostavljanje sveobuhvatnog praćenja primjene Zakona povjerena je ORR.

2.1.2. Djelotvornost- oblast unaprjeđenja rodne ravnopravnosti i ljudskih prava žena

Uzimajući u obzir ovu oblast i postavljene ciljeve, najvažnije aktivnosti su **uglavnom sprovedene**, unaprjeđivanje rodne ravnopravnosti i ženskih prava kao i osnaživanje žena.

- **veliko poboljšanje** na zakonodavnom nivou,
- **unaprjeđivanjem strateškog dokumenta i formulisanje ciljeva** i određenoj mjeri relevantnih indikatora.
- formiranjem mehanizma na lokalnom nivou, održane su obuke koje imaju za cilj zaštitu osjetljivih grupa i kroz pojašnjenja o suštinskim i pojmovnim razlikama za određeni rodni identitet, pol, homoseksualnost, biseksualnost, interseksualnost kao i važnosti zaštite svih tih grupa od diskriminacije (1.3.5. iz programa za sprovođenje za 2018.godinu).

Takođe, neki **efektivni rezultati su vidljivi kroz normativni okvir**:

- Zakon o državnim službenicima i namještenicima, Zakon o elektronskoj upravi (uključena rodna komponenta).

⁵⁵ Primjer iz intervjuja

- Upotreba rodno senzitivnog jezika, rodna statistika koja je fragmentisana (politike jednakih mogućnosti, obaveze izvještavanja i praćenja/monitoringa; lokalni mehanizmi i relevantna dokumenta koja uređuju rodnu ravnopravnost (LAPRR, Evropska povelja ...);

Uprkos izradi dokumenata (vodiči, priručnici i dr.) koji doprinose unaprjeđenju rodne ravnopravnosti i prava žena na nivou informisanja, promocije ali i edukacije putem medijskih sadržaja, različitih akcija i nacionalnih kampanja (Član 13), obavezne upotrebe rodno senzitivnog jezika od svih aktera u crnogorskom društvu (13a), do organizacije različitih obuka za jačanje kapaciteta zaposlenih u javnoj upravi kroz uvođenje rodne perspektive u njihov svakodnevni rad, kroz aktivnosti definisane PAPRR-om i drugim strateškim dokumentima (13b), **efikasna primjena je izostala**. Takođe, istraživanje, čiji bi rezultati mogli uticati na značaj samog člana 13 (aktuelni PAPRR, aktivnost 1.3.3.), **nije dostupno i nije sasvim jasno** da li će se nastaviti u 2020. godini (kao izvor u samom *Izvještaju* se pominju UNDP i agencija Ipsos).

2.1.3. Uticaj- oblast unaprjeđenja rodne ravnopravnosti i ljudskih prava žena

Uprkos određenim efektima, posebno kroz primjenu člana 13, **koncept rodne ravnopravnosti među intrevuisanim predstavnicama javne uprave u smislu razumijevanja** njegove suštine i dalje je prilično **nejasan**, kao što je pokazalo istraživanje spovedeno ranije (2013. godina). Takođe, izražena nezainteresovanost i/ili odbijanje sagovornica da prihvate postojanje realnih problema kada su u pitanju jednake mogućnosti za žene i muškarce, za dječake i djevojčice, uz pozivanje na zvanične podatke, ostaje i dalje veliki izazov. Jer, upravo ta **visoka nesenzibilisanost** utiče na stepen primjene rodnog zakonodavstva i sprovođenje politike rodne ravnopravnosti. Mnoga dobra rješenja nijesu primijenjena u praksi ili se njihov značaj simplificira - rodno osjetljiv jezik se ne percipira kao važno identitetsko pitanje za žene već samo kao ispunjavanje formalno-pravne obaveze. To je percepcija određenog broja funckionerki u izvršnoj vlasti.

2.2.1. Relevantnost- oblast rodno osjetljivog vaspitanja i obrazovanja

Strateški cilj za oblast **Rodno osjetljivo vaspitanje i obrazovanje** koji kroz podciljeve i aktivnosti prati primjenu Člana 13a i 13b Zakona za koji je inciran PZN-, a koji se odnosi na uvođenje rodne ravnopravnosti u sistem obrazovanja, ali i na usavršavanje nastavnog kadra kroz korpus tema i oblasti koje bi trebalo da budu rodno senzitivne. **Tri specifična cilja⁵⁶** iz Programa za sprovođenje u 2019. godini koja treba da obezbijede dostignuće rodne ravnopravnosti i integracije rodne perspektive za **posmatrani** član 13a Zakona su formulisana. Uspostavljanje sistema praćenja je povjerenio MLJMP-ORR, u saradnji sa mnogim zanteresovanim stranama (osnovne, srednje škole, gimnazije, visoke škole i fakulteti i sl.).

⁵⁶ Izrada kurikuluma za međupredmetne teme za osnovnu i srednju školu (2.1.1.); Analiza rodno senzitivnog jezika u službenim evidencijama ustanova visokog obrazovanja (2.4.2.) i Uvođenje rodnih studija na Univerzitet Crne Gore (2.4.3.)

Relevantnost ovih aktivnosti je nedvosmislena ali postoje **nedostaci** prilikom **realizacije**, i to:

- a) **kurikulum je izrađen ali bez indikatora i ostalo je nejasno kako će se pratiti efekti i sama realizacija**
- b) **praćenje primjene rodno senzitivnog jezika u visokoškolskim ustanovama je izostalo**, iako se planiralo i u prethodnim godinama;
- c) **rodne studije nijesu uvedene** iako su predviđene bile prvim PAPRR-u razvijenom 2008. godine; jedino je tokom 2018. godine započeta je procedura za uspostavljanje nastave rodnih studija;

Isto tako, sve druge aktivnosti koje su podrazumijevale razne vidove obuka za nastavni kadar, imaju značajne **nedostatke**, i to:

- **izostaje rodno zasnovano nasilje kao tema i uopšte rodni aspekt kurikuluma za ovaj predmet;**
- **nedostatak evaluacija međupredmeta za rodnu ravnopravnost** i izbornog predmeta građansko obrazovanje i zdravi stilovi života (postoje rezultati za posljednja dva, ali nijesu razvrstani po polu);
- **nedostatak rodne statistike u dokumentima koji se odnose na RE populaciju u redovnom obrazovno-vaspitnom sistemu; nedostatak rodnog aspekta u procesu obrazovanja i vaspitanja djece RE populacije;**
- **nerealizovana aktivnost (2.4.2. u 2019. godini) - analiza primjene rodno senzitivnog jezika u službenim evidencijama u ustanovama visokog obrazovanja** (diplome, sertifikati, uvjerenja, potvrde).

Iako je akcioni plan razvijen, višeslojan i tematski sveobuhvatan, nedovoljno je konkretizovan, stiče se utisak da sam PAPRR-a zahtijeva detaljno razvijen plan implementacije. Na primjer, iz samog programa za sprovođenje **nije jasno**:

- kako će biti organizovana koordinacija primjene između relevantnih institucija i/ili sektora, vremenski okvir je aproksimativan. U slučaju aktivnosti 2.1.1. „Uraditi analizu nastavnih programa i udžbenika osnovnih i srednjih škola s aspekta rodne ravnopravnosti, te donijeti preporuke u cilju orodnjavanja“, nosioci aktivnosti su: Ministarstvo prosvjete, ZZŠ, ZUNS, SO i MLJMP-ORR, akademska zajednica, OCD;
- dovedene su u pitanje aktivnosti koje je planirano da odgovorna institucija bude Ministarstvo prosvjete jer isto ministarstvo u Strategiji za razvoj obrazovanja nije planiralo ovu aktivnosti;
- za aktivnosti koje su nabrojane zbirno veliki broj institucija je odgovorno za njihovo sprovođenje, nije objašnjeno koja je to tačno institucija odgovorna za koji dio aktivnosti i/ili kako će se svaka od tih aktivnosti sprovesti u vezi sa planiranim razmjenama i saradnjom među tim institucijama da bi se postigao cilj sprovedene aktivnosti. Drugi primjer je aktivnost 1.3.1. „Sprovesti istraživanje o nivou znanja zaposlenih u državnoj upravi o ljudskim i pravima žena i rodnoj ravnopravnosti“, gdje se MLJMP, ORR, UZK i akademska zajednica uz podršku OCD pojavljuju kao nosioci aktivnosti i nadalje se izvještava da je urađen upitnik o nivou znanja zaposlenih u državnoj upravi i za pomenuti dokument je postavljen link. Međutim, nadalje, kao zaključak za kompletну realizaciju pomenute aktivnosti stoji da nije realizovana jer određeno istraživanje nije sprovedla Uprava za kadrove, ali da se u svim drugim dokumentima i postupcima vodi računa o polnoj strukturi.

Sve navedene aktivnosti jesu relevantne, ali opšti utisak je da je veliki broj njih u PAPRR-u tj. rezultati tih sprovedenih aktivnosti nijesu sinhronizovani među različitim institucionalnim akterima

jer to nije na samom početku prilikom kreiranja programa za implementaciju jasno određeno i elaborirano. Ovo svakako predstavlja jedan od glavnih rizika u implementaciji čitavog PAPRR-a.

2.2.2. Djelotvornost- oblast rodno osjetljivog vaspitanja i obrazovanja

Na osnovu prikupljenih empirijskih podataka može se reći da se član 13a u **visokoj mjeri primjenjuje**, ali u određenim institucijama i na najviše na nivou formalnih dokumenata, pravilnika, procedura, formalne pisane i usmene komunikacije. Međutim ukoliko se posmatra zakonodavstvo, **svega je nekoliko zakona koji dosljedno primjenjuju rodno senzitivni jezik ili, sa druge strane koriste poseban član zakona kojim je regulisano da izrazi koji se u tom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.** Uvidom u nasumice izabrana dokumenta, na primjer u okviru Univerziteta Crne Gore - Zakon o visokom obrazovanju postoji član kojim se objašnjava korišćenje klauzule, ali kada se pogleda **pravilnik i Statut ove akademske institucije izostaje upotreba rodno senzitivnog jezika.**

- **Uvidom u relevantne zakone, za obim ovog PZN primjetno je da je upotreba rodno senzitivnog jezika sporadična. Zakon o kulturi, Zakon o državnoj upravi, Zakon o inspekcijskom nadzoru, Zakon lokalnoj samoupravi ne koriste rodno senzitivna jezik niti postoji klauzula koja to obezbjeđuje.**

U slučaju sprovođenja PAPRR-a u oblasti obrazovanja koja u širem kontekstu jeste relevantna za primjenu Člana 13a predmetnog Zakona, aktivnosti koje se odnose na edukaciju, sprovođenje obuka za različite aktere u društvu su uglavnom realizovane ali su **efekti tih aktivnosti ograničeni:** (1) različite obuke za nastavnike/-ce i zaposlene u javnoj upravi na temu rodne ravnopravnosti i/ili (2) različiti IT obuke za žene ; i **značajno manje (3) aktivnosti koje promovišu rodnu ravnopravnost i značaj dosljedne primjene rodno senzitivnog jezika.**

Na nivou **aktivnosti koje se odnose na vođenje rodne statistike** u svim obrazovnim ustanovama na nivou ukupnog broja dječaka i djevojčica, mladića i djevojaka **uredno se vodi.** Međutim, pregledom izvještaja koji se odnose na izborne predmete u osnovnoj i **srednjoj školi,** kao i u gimnazijama, na nivou sedmog osmog i devetog razreda **ne postoji evidencije učenika i učenica – razvrstana po polu.** Važno je istaći da prvi izrađen Indeks rodne ravnopravnosti Crne Gore pokriva oblast obrazovanja.

2.2.3. Uticaj- oblast rodno osjetljivog vaspitanja i obrazovanja

Uspješne aktivnosti su uglavnom vezane za **normativni aspekt** (rodno senzitivan jezik primijenjen na dokumentima) ali se na malom uzorku kurikuluma vidi **odsustvo u osavremenjivanju pristupa vaspitanju i obrazovanju djece u duhu vrijednosti koje promovišu ljudska prava, posebno ženska ljudska prava ali i princip jednakih mogućnosti** (primjer: izborni predmet i opredijeljnost djece prema polu; zdravi stilovi života koji ne prepoznaju rodni aspekt u svom punom smislu; ili, kroz biologiju gde se reproduktivno zdravlje uči kao da je to jedina uloga žene i bez ženskog zdravlja, i sl.).

2.3.1. Relevantnost- oblast rodne ravnopravnosti u medijima i kulturi

Oblast **Rodna ravnopravnost u medijima i kulturi** takođe uključuje određene potciljeve i aktivnosti koje se posredno i/ili neposredno odnose na primjenu člana 13, 13a i 13b - obim ovog čitavog PZN. Kroz ciljeve specifične za ovaj Izvještaj važno je da se afirmišu rodno osjetljive akcije i aktivnosti medija, da se otklone ili bar ublaže rodno zasnovani stereotipi i eliminiše

mizoginija u medijima, da se obuče novinari i novinarke o važnosti izvještavanja o temama koje se tiču rodne ravnopravnosti, ali i da se analizira izvještavanje u medijima i rodni aspekt tog sadržaja.

Svakako su svi ovi ciljevi veoma relevantni, ali je veoma teško operacionalizovati i dostići ih zbog njihove kompleksnosti i dubokih kulturoloških specifičnosti.

U kontekstu relevantnosti Zakona, do sada, detaljno je predstavljeno da medijske slike žena odražavaju patrijarhalnu kulturu i praksu medijske industrije koja je veoma neravnopravna. Takođe mnogi ekonomski razlozi, modernizacija i komercijalizacija medija, konzumerizam, konkurentnost, vode ka predstavljanju žene u tradicionalnoj ili tipično stereotipnoj ulozi (npr. kroz teme o ljepoti i zdravlju, ishrani).

U ovoj oblasti je **veliki broj aktivnosti nerealizovan ili su dijelom realizovane**. Tako da postoji:

- **nedostatak aktivnosti koje bi senzibilisale mušku populaciju** (predstavnici medija);
- **nerealizovane obuke za zaposlene u kulturi**, osim aktivnosti koju je sprovela NVO „Ženska akcija“ u formi konferencije „Položaj žena u crnogorskoj kulturi“;

Kako je već pomenuto, recentno istraživanje koje je sprovela novinarka Duška Pejović (2019) o položaju novinarki u crnogorskim medijima, njihovim stavovima u kontekstu uvođenja principa rodne ravnopravnosti u medijske sadržaje, o percepciji relevantnosti same teme i položaju žena – veoma skromni su rezultati a samo istraživanje je bilo dragocjeno za dalje formulisanje preporuka.

Rodno osjetljiv jezik je vidljiv aspekt nejednakosti i prvi pokazatelj otpornosti na promjene. Međutim, upotreba rodno senzitivnog jezika ostaje sporadična.

U periodu usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama zakona o rodnoj ravnopravnosti, rodno senzitivan jezik je rijetko bio prisutan u medijima i javnim nastupima predstavnika/-ca donosioca odluka na političkom nivou. Međutim, po usvajanju Zakona, predstavnici izvršne i zakonodavne vlasti, uglavnom u zvaničnoj komunikaciji, posebno u pisanoj, primjenjuju dosljedno član 13a. Kako jezik uz vizuelnu prezentaciju u tradicionalnim medijima ne gubi značaj s pojавom medijskih platformi, predstavnici/-e Skupštine Crne Gore i Vlade, svjesni/e te činjenice, uglavnom dosledno primjenjuju ovu odredbu Zakona.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, u saradnji sa Kancelarijom UNDP-a u Crnoj Gori, a uz finansijsku podršku Delegacije Evropske unije u Crnoj Gori, u 2017. godini su sproveli veoma važnu analizu medijskog izvještavanja (6.1.2.) „Rodno ogledalo crnogorskih medija“. Takođe je zahvaljujući podršci EU, lokalna inicijativa NVO „Ženska akcija“ priredila publikaciju „Lokalni mediji protiv diskriminacije⁵⁷“.

2.3.2. Djelotvornost- oblast rodne ravnopravnosti u medijima i kulturi

Djelotvornost, kao mjera dostizanja planiranih ciljeva u okviru PAPRR-a, neravnomjerno je raspoređena u oblasti medija i kulture. Kada su u pitanju ključni akteri, državne institucije i OCD,

⁵⁷ <https://safejournalists.net/wp-content/uploads/2018/09/Lokalni-mediji-protiv-diskriminacije.pdf>

pokazale su značajne razlike u sprovođenju člana 13 predmetnog Zakona kao i aktivnosti iz PAPRR-a.

U medijskom zakonodavstvu nijesu urađene sveobuhvatne promjene jer su se zadržali na nivou opšteg spriječavanja diskriminacije (član 3 Zakona o elektronskim medijima); dok nije došlo do stvarnih napora za daljom izradom zakonskih dokumenata ili za obezbjeđenje da rodna ravnopravnost bude ugrađena kao poseban prioritet medijske politike. U situaciji na nivou kulture i uvođenja rodne perspektive u postojeće zakonodavstvo, pomaci su veoma skromni. Zakon o kulturi nije primijenio rodno osjetljiv jezik, niti posebno zabranu diskriminacije prema bilo kom svojstvu, a jedino se kao grupa koja je prepoznata, a sa kojom se posebno rade programi, jesu predstavnici OSI.

Na osnovu pomenute analize i na osnovu intervjeta, situacija u komercijalnim medijima je još složenija jer je to okruženje najviše ekonomski orientisano, često su i socio-ekonomска prava angažovanih novinara/-ki nedefinisana, tako da u medijskom sadržaju ima manje prostora za promociju rodne ravnopravnosti uprkos većem broju žena ili maksimiziranju ženske publike. Uz neophodno oglašavanje, koje je još sklonije stereotipima nego novinska industrija, komercijalni mediji teže objektivizaciji žena i promociji tradicionalnih uloga. Nekoliko medijskih slučajeva, rijaliti šou na komercijalnim TV stanicama koji uključuje promovisanje raznih etički neprihvatljivih sadržaja i reproduktivne uloge žene u odnosu na način života mladih i obrazovanih žena.

Ministarstvo za ljudska i manjinska prava i Ministarstvo kulture su podržali skroman broj projekata OCD u oblasti odnosno kulture i umjetnosti u 2019. Godini, sa ciljem afirmisanja ženskog stvaralaštva. Međutim obuke za zaposlene u ustanovama kulture nijesu realizovane već treću godinu implementacije PAPRR-a. Usljed nedostatka finansijskih sredstva, kako se navodi u poslednjem izvještaju, mali je broj realizovanih aktivnosti. Svakako takvo nerazumijevanje ili ignorisanje značaja kulture i održavanje rodnog postojećeg režima ne doprinosi razumijevanju značaja uticaja kulturnih obrazaca, stavova, stereotipa – neophodan je kontinuiran pristup u kreiranju kulturnog ambijenta u kome se prepoznaju vrijednosti rodne ravnopravnosti.

2.3.3. Uticaj- oblast rodne ravnopravnosti u medijima i kulturi

Postoji nekoliko ključnih nalaza u vezi sa ukupnim uticajem aktivnosti relevantnih za ovu oblast i za sam Član 13 predmetnog Zakona. Zapravo, **aktivnosti su fragmentirane i nijesu koordinisane međuresorno**, dok se OCD i profesionalni akteri/ke uglavnom bave rodnom ravnopravnosću u medijima kao zasebnim inicijativama (uz veliku podršku donatora); takođe, uprkos značaju medija, finansijska sredstva nijesu dodjeljivana regulatornim i samoregulatornim i profesionalnim tijelima u praćenju, analizi ili dokumentovanju rodne neravnopravnosti u medijima ali i kroz medije, jer uglavnom takve aktivnosti zavise od podrške donatora (kampanja koju je sprovedla Ženska politička mreža, uz podršku UNDP-a je, i pored snažne podrške, imala kratkotrajne efekte, kako je reklo nekoliko nezavisnih sagovornica). Takođe, medijsko zakonodavstvo uključuje opšte antidiskriminatorne norme, ali rod nije fokus podzakonskih akata, takođe medijski sadržaji se vrjenjuju kroz rodni indeks; ne postoji zvaničan monitoring izvještavanja ili procedure koje se odnose na rodnu ravnopravnost (osim povećanog interesa kada se izvještava o rodno zasnovanom nasilju posljednjih godina); nove medijske platforme i medijska pismenost zahtijevaju informaciono društvo ali su nevidljive u PAPRR-u; različiti medijski sadržaji koji bi afirmisali ženska prava i značaj rodne ravnopravnosti kroz fenomenološki pristup su veoma rijetki; situacija kroz kulturu, kreativne industrije, stvaranje okruženja za savremeno žensko stvaralaštvo je uglavnom na nivou incidenta – kako pokazuje i posljednji izvještaj PAPRR-a).

2.4.1. Relevantnost- oblast ravnopravnosti u procesu odlučivanja u političkom i javnom životu

U okviru oblasti **Ravnopravnost u procesu odlučivanja u javnom i političkom životu** posebno je značajno bilo analizirati primjenu članova Zakona i sprovođenje PAPRR-a na nivou Skupštine, Vlade, nezavisnog tijela, političkih partija ali i aktivnosti koje su sprovodile druge institucije i/ili OCD.

- Učešće žena na pozicijama donositeljki političkih odluka u zakonodavnoj, izvršnoj i sudskej vlasti, kao i u poslovnom sektoru i institucijama je od ključne važnosti za dalje poboljšanja položaja žena i razumijevanje koncepta rodne ravnopravnosti, neophodnosti razvijanja rodnih politika, uticaj na podizanje svijesti o značaju upotrebe rodno senzitivnog jezika u cilju postizanja vidljivosti samih žena, problema žena ali i neophodnosti da budu ravnopravne članice društva u svim sferama; Jer, jedino uz ravnopravnu participaciju žena na mjestima odlučivanja može se očekivati snažna legitimnost odluka koje se tiču zajednice koju čine i muškarci i žene.
- Kontinuirane edukacije zaposlenih u javnoj upravi i podizanje svijesti o značaju uvođenja koncepta rodne ravnopravnosti (*gender mainstreaming*) kao procesa, ali i alata.
- Pekinška platforma za akciju, preporuke Komiteta CEDAW, i MCR jesu osnova za definisanje svih strateških ciljeva, posebno u oblasti političkog učešća žena kao jedne od najprioritetnijih za dalji razvoj.

Na osnovu širokog participativnog procesa pripreme trećeg PAPRR-a, izabrani specifični ciljevi bili su relevantni za glavne ciljeve, kao i aktivnosti kroz koje se zapravo planiralo da željeni ciljevi budu dostignuti, ali i kod primjene članova 13,13a i 13b Zakona, isto i Zakona o zabrani diskriminacije.

Ovi procesi su bili utemeljeni na empirijskim dokazima o učešću žena u donošenju odluka dobijenih iz skromnih analiza, istraživanja, studija, uz nedostatak statističkih podataka razvrstanih po polu, što je predstavljalo dodatni podsticaj za definisanje ciljeva u ovoj oblasti (alat za praćenje).

Kao relevantna aktivnost (7.1.1. u 2019.) koja doprinosi unaprjeđivanju rodne statistike ali i organizacije obuka, predstavljeni su rezultati o zastupljenosti žena i muškaraca u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti na državnom i lokalnom nivou, kao i na mjestima odlučivanja za koje imenovanje vrši Vlada. Set aktivnosti koji se odnosi na edukaciju političarki, odbornica i poslanica je doprinio boljem razumijevanju značaja sprovođenja politika rodne ravnopravnosti ali izostalo je prisustvo muškaraca-političara.

Odbor je, u saradnji sa UNDP-jem i MLJMP i ORR, pripremio amandman na Zakon o izboru odbornika i poslanika (7.1.5. u 2018; 7.1.4.u 2019.) koji sadrži afirmativnu mjeru - 40% kvota za manje zastupljen pol u skladu sa Nacionalnom strategijom za održivi razvoj, ali su predlagači povukli svoju incijativu.

Uz podršku UNDP-a, **sprovedena je analiza rodne senzitivnosti parlamentarnih političkih partija⁵⁸** Takođe u Skupštini je **Odbor za rodnu ravnopravnost predstavio rezultate**

⁵⁸ Rodno ogledalo medija u Crnoj Gori (2018), UNDP i OEBS korišćenje rodno senzitivnog jezika i to čak u istoj rečenici.

Aкционог плана за родно осетљиву Скупштину Црне Горе који предвиђа континuirану едукацију и jačanje kapaciteta za primjenu koncepta rodne ravnopravnosti u svakodnevnom radu (7.1.8. u 2018.). Značajna aktivnost, gotovo jedina, koja se odnosila na uključivanje muškaraca liderа kao savezнике за zastupanje politika rodne ravnopravnosti.

Jedan od најважнијих предуслова за родне анализе и даље увођење родне перспективе у законодавни оквир, политике и друга акта јесте родна статистика. Црна Гора је по први пут израдила Индекс родне рavnopravnosti у 2019. години који је износio 55 (од 100) а који је relevantan за постизање планираних циљева утврђених PAPRR-ом али и Националном стратегијом одрживог развоја до 2030. године. Иначе, Индекс родне рavnopravnosti Црне Горе је урађен према методологији Европског института за родну рavnopravnost (EIGE). Такође, овим новим инструментом за praćenje stanja родне ravnopravnosti se daje vidljivost за oblasti koje su od vitalnog značaja za kreiranje i/ili unapređenje postojećih politika родне ravnopravnosti, али и за efikasnije praćenje nivoa родне ravnopravnosti у Crnoj Gori, и то кроз: **моћ, novac, znanje, образovanje, zdravlje i vrijeme**. Министарство за ljudska i manjinska права и Управа за статистику Црне Горе су objavile 2019. године, najnoviju publikaciju „Жene i muškarci u Crnoj Gori u 2018”, која представља седмо издање, почеvши од 2006. и чији је циљ да се приkaže највећи број података по обlasti, razvrstanih prema полу.

Кроз секундарно законодавство за родну ravnopravnost сprovedене су активности едукације пripadnika/-ca Војске Црне Горе у складу са Р 1325 SB UN, именованi su родни savjetnici/-e, обућени координатори/-ke за родну ravnopravnost у MO i VCG (изabrani su родни тренери, муškarci i žene). Јако веома конзервативна институција, дјелује да је веома одговорно и темељно приступила увођењу родне перспективе у своје активности и систем рада. MO и полиција досљедно примјенjuju i родну статистику.

2.4.2. Djelotvornost- oblast ravnopravnosti u procesu odlučivanja u političkom i javnom životu

Узимајући у обзир читаву област participације жена у политичком и јавном животу, веома важне активности jesu реализоване, unaprjeđenje položaja жена u политичком животу, као и njihovo оснаživanje. Велико побољшање je postignuto na zakonodavnom nivou. Broj жена u državnim delegacijama se povećao, чime njihove uloge postaju važnije i видljivije.

Такође, djelotvorni su rezultati kroz нормативни оквир и мјере afirmativne akcije (како је већ objašnjено).

Упркос многим израђеним документима (vodiči, pravilnici i dr. dokumenta) која doprinose posredno ili neposredno увођењу родне перспективе, поштovanja primjene rodno osetljivog jezika, **izostala je puna primjena rodno senzitivnog jezika u:**

- Pravilniku o unutrašnjoj организацији и sistematizaciji kod Управе за кадрове Црне Горе (centralni organ, uspostavljen Уредбом о организацији и начину рада органа државне управе) (само је у табеларном приказу примјенjen), а нema ni родну dimenziju. Узимајући u обзир činjenicu da je, pored MLJMP -ORR, Управа за кадрове одgovorna за едукацију свих запослених u јавној upravi - primjena člana 13a nije dosljedna. Такође, код секундарног законодавства, и то u: (1) **Zакон о локалној самoupravi (2017)**, (2) **Zакон о државној upravi (2017)**, (3) **Zакон о инспекцијском надзору (2018)**, (4) **Zакон о izmjeni i dopunama Zakona o zarađama запослених u јавном sektoru (2016)** je neuједнаћена primjena;

Sa druge strane, mnogi drugi akti, pravilnici na nivou Skupštine, kao i Etički kodeks, Zakon o državnim službenicima i namještenicima u članu 7. govori o zabrani diskriminacije a u članu 16. o primjeni člana 13a Zakona, Zavod za zapošljavanje CG, Pravilnik za vođenje disciplinskog postupka za lakše povrede dosledno primjenjuju rodno senzitivan jezik.

Nekoliko političkih stranaka ima unutarstranačku izbornu kvotu, program za osnaživanje žena i unaprjeđenje rodne ravnopravnosti, kao i posebnu organizaciju unutar stranke - Forum žena (ima ih veći broj partija, ali funkcionišu kao neformalne unutarpartijske grupe).

Različite obuke o participaciji žena u političkom životu su sprovedene, međutim rezultati tih aktivnosti nijesu dalje praćene kroz implementaciju stečenih znanja i vještina. Zapravo, ostali su nedostupni izvještaji i evaluacije realizovanih aktivnosti.

2.4.3. Uticaj- oblast ravnopravnost u procesu odlučivanja u političkom i javnom životu

Kvalitativan napredak je prepoznat kroz unaprijeđeni položaj žena u političkom životu, kroz aktivno učešće poslanica u pripremi nacrta različitih zakonskih prijedloga sa rodnom perspektivom. Prioritetne aktivnosti definisane PAPRR-om su uglavnom najuspješnije sprovedene i izboro zagonodavstvo za učešće manje zastupljenog pola je pirhvatilo određene izmjene. Naime, kvota je kao rješenje prihvaćena (poglavlje I, tačka C). Takođe, kvalitativni napredak se ogleda u radu Odbora koji je sa parlamentarnim strankama pripremio Predlog zakon o izboru odbornika i poslanika u cilju unaprjeđenja političke participacije žena u Crnoj Gori i povećanja kvote od 40%, u saradnji sa UNDP-em i MLJMP - pokazale su visok stepen solidarnosti, prevazilazeći stranačke interese. Povećano učešće poslanica u Skupštini otvara mogućnost integrisanja rodne perspektive i međunarodne standarde rodne ravnopravnosti u zakonske prijedloge. Ali predlagači su povukli Prijedlog zakona iz procedure⁵⁹.

2.5.1. Relevantnost- oblast institucionalnih mehanizama za primjenu politika rodne ravnopravnosti

Broj tijela za sprovođenje PAPRR-a definisan je samim dokumentom za ovu oblast. Mehanizmi koji su, u isto vrijeme relevantni za izabrane članove Zakona i oblasti PAPRR-a, za uspostavljanje sveobuhvatnog sistema nadgledanja (monitoring) - MLJP i Odjeljenje u partnerstvu sa brojnim zainteresovanim stranama: Ministarstvo prosvjete, Ministarstvo kulture, Ministarstvo javne uprave, Univerzitet u Crnoj Gori, Zavod za školstvo, Savjet za rodnu ravnopravnost, Monstat, lokalne samouprave, CANU, Matica srpska, Ministarstvo nauke, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda, različite organizacije civilnog društva, udruženja, ženske OCD, stručna i druga udruženja, mediji, RTCG.

Izbor ove specifične oblasti bio je adekvatan i relevantan u odnosu na postavljen glavni cilj. Kao i u prethodnim oblastima i pri kreiranju samog PAPRR-a, **izostalo je učešće muškaraca na različitim nivoima sprovedenih konsultacija.**

⁵⁹ Izvještaj o sprovođenju PAPRR-a 2017- 2021 za 2019. godinu

2.5.2. Djelotvornost- oblast institucionalnih mehanizama za primjenu politika rodne ravnopravnosti

Pored izvršnog tijela kao što je ORR, PAPRR je **predvidio da za proces implementacije budu uspostavljena i druga tijela, i to:**

- Formirana je Komisija za praćenje sprovođenja PAPRR-a i njihovi zaključci predstavljaju dio godišnjeg izvještaja o radu MLJMP - ORR za 2019. godinu; održan skroman broj sastanaka sa koordinatorima/-kama za pitanje rodne ravnopravnosti kao i sa predstavnicima/-ama Mreže kontakt-osoba za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou;
- Veliki broj aktivnosti je realizovan u oblasti rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou, donešene preporuke za dalju implementaciju politika koje uključuju rodnu perspektivu;
- Organizovan je skroman broj obuka za koordinatore/-ke za pitanje rodne ravnopravnosti u državnim organima u saradnji sa UK, takođe sa predstavnicima/ama iz medija i iz lokalnih samouprava (ostaje nejasan broj učesnika kao i polna struktura);
- Organizovan je Program obuke za trenere/-ice za rodnu ravnopravnost sa ciljem obezbjeđivanja potrebnih vještina neophodne za vođenje treninga o važnosti podizanja svijesti o rodnoj ravnopravnosti; u okviru projekta „Jačanje mehanizama za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou“, koje je realizovalo MLJMP uz podršku OEBS-a u Crnoj Gori u periodu 2017 -2018; samo jedna obuka o strateškom planiranju s ciljem jačanje kapaciteta MLJMP i ORR, a izostala je izrada samog plana;
- Podržane su opštine za izradu lokalnih akcionalih planova od strane MLJMP i Misije OEBS-a; to je bio široko participativni proces u kome su bili/-e predstavnici/-e: opština, škola osnovnog i srednjeg obrazovanja i OCD.

Veoma važna za rad rodnih mehanizama, ali i drugih implementacionih institucija, je izrada prvog Indeksa rodne ravnopravnost. Rezultati ovog Indeksa su da je neophodno i dalje osnaživati rad mehanizama, na nacionalnom i lokalnom nivou, jer se neravnopravnost ispoljava kroz nedovoljnu participaciju žena u političkom i društvenom životu, stereotipnim obrascima koje promovišu mediji, i mnogi drugi ekonomski i pravni faktori (ekonomska zavisnost žena; imovinska prava i itd).

- **nejasno** je koje su to tačno teme, pitanja, izazovi deo zaključaka preporuka drugih mehanizama i pojedinaca/-ki za kreiranje godišnjeg izvještaja MLJMP i ORR ka Vladi;
- saradnja mehanizama za rodnu ravnopravnost i OCD, ali prema skromnom broju izvještaja, kao i samim efektima i učinku istih, u projektima su najmanje podržani oblasti: **obrazovanje, kultura i mediji koji su svakako najrelevantniji za punu primjenu predmetnih članova Zakona PZN procesa.**
- izostalo je uspostavljanje funkcionalnog Savjeta za rodnu ravnopravnost koji bi trebalo da osnaži međuresorni rad mehanizama sa relevantnim ministarstvima i drugim organima, institucijama i drugim akterima u društvu;
- Izvještaji koji su dostavljeni MLJMP–ORR-u, kako stoji u izvještaju za 2019. godinu, ukazuju da je jedan deo aktivnosti izostao kao i u prethodnom periodu implementacije planskog dokumenta.

2.5.3. Uticaj- oblast institucionalnih mehanizama za primjenu politika rodne ravnopravnosti

U većini opština uspostavljeni su rodni mehanizmi kroz kancelariju, savjet ili su postavljeni/imenovani koordinatori/-ke. Takođe, veći broj opština je usvojio LAP za rodnu ravnopravnost i u saradnji sa Zajednicom opština i Upravom za kadrove rade na jačanju kapaciteta zaposlenih koji su posebno zaduženi i za pitanja rodne ravnopravnosti.

Međutim, na osnovu svih dostupnih dokumenata, izvještaja i u razgovoru sa ispitanicama, **nedostaci su:**

- Izostalo praćenje i vrednovanje aktivnosti koje su sprovedne u skladu sa PAPRR-om i lokalnim planovima.
- Veoma skroman je broj onih koje se odnose na promovisanje rodne ravnopravnosti kroz značaj upotrebe rodno senzitivnog jezika ili, da kroz kulturne i medijske sadržaje rade na promociji ženskih prava ili problematizuju teme kroz rodni aspekt.

Sa druge strane:

- Povećana participacija žena u različitim delegacijama, forumima, skupštini, odborima kao i formiranje ŽPM omogućava značajan uticaj žena u procesu donošenja odluka, aktivniju debate poslanica u plenumu, kao i eksterne aktivnosti – saradnja sa različitim organizacijama i institucijama. One su fokusirane na različite teme koje su važne za unaprjeđenje položaja žena (socijalna pitanja, broba protiv nasilja, ekonomsko osnaživanje) ali su **veoma malo aktivne u kandidovanju važnih pitanja na polju vaspitno-obrazovnih institucija, reformi obrazovnog sistema, visokog obrazovanja, culture**, koji suštinski utiču na podizanje svijesti i žena i muškaraca o vrijednostima zajednice u kojoj postoji rodna ravnopravnost u svim oblastima života.

Takođe, važan nezavisni organ je Zaštitnik ljudskih prava i sloboda koji daje sistemsku zaštitu od rodno zasnovane diskriminacije.

3. Kapaciteti i operativnost implementacionog organa - Odjeljenje za poslove rodne ravnopravnosti

Za kreiranje trećeg akcionog plana PAPRR 2017 -2021, ORR je najodgovornije tijelo, podržano od UNDP-a u Crnoj Gori; različiti akteri su takođe odgovorni za određene aktivnosti jer je rodna ravnopravnost međusektorska tema, odnosi se na sva ministarstva i druge organe vlasti, poslovni i civilni sektor. Mreža partnera je uspostavljena na nacionalnom nivou, sa OCD-ovima je potpisana memorandum o razumijevanju sa medijima, predstavnicima Privredne komore CG i ženskim poslovnim udruženjima.

Odjeljenje je, kao sastavni deo MLJMP, nadležno za koordinaciju svih aktivnosti koje imaju za cilj uspostavljanje rodne ravnopravnosti i učestvuje aktivno u pripremi i donošenju akcionih planova (PAPRR-ova), analiza stanja i predlaganje mjera u oblasti unaprjeđenja rodne ravnopravnosti; predlaže usvajanje i prati sprovođenje, priprema godišnji izvještaj o sprovođenju PAPRR-a na osnovu pristiglih izvještaja organa za oblasti iz njihove nadležnosti; sarađuje sa ostalim državnim organima i međunarodnim institucijama; prati primjenu međunarodnih dokumenta i konvencija i u skladu s tim preduzima mjere za njihovo transponovanje u pravni sistem Crne Gore i pravni okvir za praćenje tih dokumenata. Takođe, Odjeljenje organizuje

istraživanja i analize o stanju rodne ravnopravnosti i sve druge analize potrebne za realizaciju aktivnosti aktuelnog PAPRR-a; sakuplja različite relevantne podatke u okviru saradnje sa različitim institucijama i organizacijama na nacionalnom i međunarodnom nivou. Saraduje sa lokalnom samoupravom i pruža podršku za osnivanje mehanizama za uspostavljanje rodne ravnopravnosti na lokalnom nivou; uspostavlja saradnju sa nevladnim organizacijama; daje stručnu, administrativnu i tehničku podršku drugim organima i tijelima; preuzima i podstiče aktivnosti za edukacije o rodnoj ravnopravnosti i organizuje izdavanje prigodnih publikacija čiji je cilj promovisanje rodne ravnopravnosti; u sproveđenju PAPRR-a i unaprjeđivanju politike rodne ravnopravnosti Odjeljenje sarađuje i sa OCD kroz raznovrsne programe/projekte/aktivnosti - kroz edukacije, dobijanje podrške u smislu različitih ekspertiza, istraživanja sa ciljem promovisanja, zagovaranja, lobiranja s ciljem unaprjeđivanja rodne ravnopravnosti i osnaživanja žena; dostavlja Vladi godišnji izvještaj o ostvarivanju Plana aktivnosti.

Pored svih ovih nadležnosti, zadatka i međusektorske saradnje, Odjeljenje kao subjekat koji djeluje u okviru Ministarstva ima više otežavajućih institucionalnih i internih faktora, u smislu jasnih i čvrstih ingerencija. Upravo to se odražava, uz interne faktore, na efikasnost u radu.

Uvidom u ukupne kapacitete ORR, broj zaposlenih/angažovanih (4 zaposlene osobe), znanja i vještina, logistička podrška, percepcija drugih predstavnika/ca izvršne vlasti, OCD i drugih sagovornica/-ka, način finansiranja, pokazuju da su, s obzirom na njihove kompetencije, postignuti solidni rezultati u sproveđenju aktivnosti. Posljednji Izvještaj o sproveđenju PAPRR-a jasno ukazuje da su uslijed nedostatka tehničkih, ljudskih i finansijskih resursa kao i internih procedura određene aktivnosti ostale nerealizovane.

Ulazni podaci/dokumenta: ORR je aktivno učestvovalo i/ili je konsultovano za pripremu rodnog zakonodavstva, svih istraživanja, analiza, aktivnosti, kao podrška drugim organima izvršne i zakonodavne vlasti, ali i predstavnicima/ama poslovne zajednice, OCD, medija i drugih zainteresovanih aktera. Posebno je ORR bilo angažovano u pripremi svih aktivnosti na kreiranju lokalnih mehanizama, pripreme dokumenata za uspostavljanje njihovog rada;

Povratne reakcije/informacije: ORR bi od drugih organa koju učestvuju u sproveđenju PAPRR-a trebalo da dobija redovne izvještaje o sprovedenim aktivnostima koje su u njihovoj nadležnosti. Međutim, taj nivo responzivnosti ostaje i dalje izazov.

Neki organi ne dostavljaju izvještaje, a takođe, kroz intervjuje stiče se utisak da izostaje razumijevanje suštinske uloge ovog tijela kao i obaveza koje drugi akteri imaju u smislu dvosmjerne komunikacije, obaveze izvještavanja; neadekvatne i nedovoljno koordinisane procedure, posebno kroz odnose Odjeljenja i drugih izvršnih mehanizama za rodnu ravnopravnost (npr. oblast finansijske podrške).

Kao integralni dio MLJMP, Odjeljenje ima skromnu ulogu u procesu donošenja odluka. Svakako, svoje nalaze, izvještaje i sprovedena istraživanja dijeli sa predstvincima MLJMP kao i sa svim ostalim organima javne uprave i šire; predlaže različite programe, mjere i akcije. Međutim, najveći broj aktivnosti Odjeljenje realizuje zahvaljujući podršci donatora (logistika, finansije, ekspertiza).

4. Mišljenja zainteresovanih strana (stakeholders) i javne debate

Iako je pripremanje i pisanje Izvještaja ključna faza implementacije u procesu PZN, važno je naglasiti da će se prema modifikovanom vremenskom okviru (određene izmjene kao posljedica pandemije) javn(a)e debat(a)e organizovati poslije predstavljanja nalaza samog Izvještaja.

Rad Skupštine CG bojkotuje opoziciju od 2016. godine, sa kraćom pauzom, ali vladajuća većina koristi kontrolne mehanizme u svom radu, pa je tako u 2019. godini organizovala sedam kontrolnih slušanja⁶⁰ u odnosu na četiri tokom 2018. godine.⁶¹

Na osnovu perpcepције, utisaka i stavova sagovornica/-ka koje predstavljaju širu javnost (predstavnice/-i OCD, medija, i medijskih udruženja kao i poslovnog sektora i univerziteta), pitanja koja se odnose na rodnu ravnopravnost ostaju van fokusa aktuelne vlasti. Naime, predstavnice OCD su iznijele stav da država, predstavnici/-e vlasti nijesu zainteresovani da sprovode zakone koje su donijeli; da nema transparentnosti u radu. Takođe, naglasile su da istinske političke volje nema da bi se građansko društvo uključilo u kreiranje politika u praksi. Izraziti skepticizam je prisutan kod predstavnica/-ka OCD koje se bave ljudskim i ženskim pravima i promocijom rodne ravnopravnosti – izrazito nepovjerenje u rad Skupštine. Smatraju da je snažna politička volja neophodna da bi se postojeći zakoni i mjere efikasno sproveli u praksi.

Sa druge strane predstavnice Zaštitnika ljudskih prava i sloboda su izrazile veliko interesovanje za podršku Odjeljenju u sproveđenju određenih aktivnosti i naglašavaju da je neophodan dijalog sa različitim akterima iz institucija ali i iz šire zajednice kako bi se sproveđenje zakonodavstva unaprijedilo posebno kad je u pitanju diskriminacija. One takođe naglašavaju da su njihovi institucionalni kapaciteti još uvek skromni i da je neophodna šira institucionalna, ali i društvena podrška.

U posljednjem izještaju EU o stanju u Crnoj Gori, prepoznati su neki sitni koraci na nivou slobode izražavanja, ali konstatuje se da nije postignut napredak u preiodu izještavanja. Medijska scena je jednako polarizovana kao društvena i razumijevanje uloge slobodnih medija je upitno. Samoregulatorni mehanizmi su i dalje veoma slabi.⁶² Sagovornica, koja je tokom 2018. godine radila istraživanje o poštovanju etičkih normi u medijima (prava na privatnost, izještavanje o nasilju nad ženama) podijelila je svoj nalaz i to da niko nije imao prigovor /žalbu na izještavanje u medijima na ovu veoma osjetljivu temu.

U ovako opisanom političko-društveno-medijskom okruženju, unaprjeđenje položaja žena i promovisanje rodne ravnopravnosti ostaje kao tema za avanguardu.

Zato je posebno značajno da ovaj proces PZN **motiviše različite zainteresovane strane da se uključe**, jer nezainteresovanost ne vodi crnogorsko društvo naprijed. Koncept rodne ravnopravnosti, kako se to vidi na primjerima mnogih zemalja gdje rodno zakonodavstvo funkcioniše decenijama, direktno ima izrazito pozitivne posljedice na sveukupni razvoj društva i države.

5. Iskustva drugih zemalja – rodni mehanizmi

Mehanizmi za rodnu ravnopravnost na prostoru Zapadnog Balkana još uvijek su mlade institucije koje su, uz zakonsku regulative, nastale kao potreba da se za ostvarivanje rodne ravnopravnosti uspostave tijela i na zakonodavnem i na izvršnom nivou. (objašnjeno u poglavlju I), funkcija ovog Odjeljenja je posebno značajna.

⁶⁰ Izještaj o radu Skupštine Crne Gore za 2019. godinu, Podgorica, 2020.

⁶¹ Ibid.

⁶² Montenegro 2019 Report, European Comission, Brussels, 2019.

Inače, prvi rodni mehanizmi su formirani u Švedskoj pa tek onda su promovisani i prihvaćeni od strane UN na konferenciji u Najrobiju, kao jedan od uspješnih modela institucionalnog rada na pitanjima iz oblasti rodne ravnopravnosti. Jer, kao i za druge oblasti, pravilo je da efikasna primjena normi i regulative zavisi u velikoj mjeri od postojanja efikasnih institucija za njihovu primjenu - taj princip važi i za oblast rodne ravnopravnosti, posebno uz činjenicu da je ovo oblast koja sadrži dugoročne ciljeve koji podrazumijevaju stalni rad, međuresornu saradnju i unaprjeđenja kapaciteta svih ovlašćenih državnih organa i tijela.

Raznolikost mehanizama je bila predmet diskusije na različitim forumima međunarodnih organizacija, pa je tako 2009. godine Sektor UN za unaprjeđenje žena, u saradnji sa pet regionalnih komisija uz podršku Vlade Italije pokrenuo projekat "Jačanje nacionalnih mehanizama za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena".

Mehanizmi su najčešće u okviru ministarstava kao odjeljenje/ogranak/jedinica ili kao autonomno tijelo. Najčešće oblasti rada takvih mehanizama u svijetu jesu: uvođenje koncepta rodne ravnopravnosti (*gender mainstreaming*), promocija zakonodavstva, ciljane mjere i konsultacije, vođenje podataka razvrstanih po polu i statistika, praćenje uvođenja rodno odgovornog budžetiranja, istraživanja i razvijen sistem za monitoring i evaluaciju provođenja politike rodne ravnopravnosti.

Primjer: Italija kao zemlja koja, geografski, ali i po mentalitetu i nekim kulturno-škim karakteristikama može da bude adekvatan primjer kako su mehanizmi za rodnu ravnopravnost uspostavljeni, šta njihov mandat i moći mogu učiniti kako bi bili snažniji, ali i kroz rad povezani sa evropskim razvojnim fondovima.

- ✓ **Ministarstvo za prava i jednake mogućnosti**
- ✓ **Nacionalni komitet**
- ✓ **Različiti lokalni mehanizmi** koji se najčešće bave unaprjeđivanjem ekonomskog položaja žena (kroz mjere zapošljavanja ali dr.) kao i sprječavanjem diskriminacije.

Italija kao država osnivačica i članica EU sa svojim rodnim mehanizmima djeluje u evropskom institucionalnom ambijentu.

Najčešće se rodni mehanizmi formiraju u oblasti radnog prava i regulisanja tržišta, ali se takođe nalaze i u kontekstu ljudskih prava, ili i u okviru manjinskih prava a negdje i kao princip jednake mogućnosti⁶³.

ZAKLJUČCI

O značaju jezika i upotrebe rodno senzitivnog jezika razgovaralo se na okruglim stolovima, pisano je nekoliko studija i analiza, i uvek se naglašavala neophodnost reformi i uvođenja rodne perspektive u vaspitno-obrazovni sistem (posebno su sagovornice koje se bave temom rodne ravnopravnosti u okviru svojih nadležnosti ili kao novinarke, predstavnice OCD, naglasile

⁶³ Zorica Mršević (2007) *Italijanski mehanizmi za rodnu ravnopravnost*, Temida

predškolski uzrast), kroz edukaciju zaposlenih na različitim nivoima i u okviru različitih struktura (poslanice/-i, sudije/-tkinje, državne tužioći/-teljke, strarještine/-ke organa državne uprave, državne službenice/-i, strarještine/-ke organa lokalne uprave, lokalne službenice/-i, direktorke/-i javnih službi i ustanova i druge zaposlene/-i), kako bi se obezbijedilo da svi koji odlučuju ili učestvuju u donošenju odluka, na bilo kom nivou, budu rodno senzibilisani i da uz novostečena znanja i puno razumijevanje koncepta rodne ravnopravnosti, u okviru svojih ovlašćenja doprinesu da se u praksi zakonska rješenja poštuju u cijelosti, da se poštaje Ustav koji garantuje jednak tretman i jednak mogućnosti za ostvarivanje prava žena i muškaraca.

Neke prioritetne aktivnosti nadležnih ministarstava i uprava, definisane samim PAPRR-om da ih oni sprovode i prate njihovu realizaciju, nijesu prepoznate kao unapređenje kapaciteta zaposlenih, već više kao normirana obaveza. Sva međunarodna dokumenta, direktive (zakoni) i strategije, kao i nacionalni normativni okvir i uspostavljeni mehanizmi, instrumenti, usvojene strategije koje se tiču rodne ravnopravnosti i one za rodnu ravnopravnost, kao i usvojen akcioni plan za dostizanje rodne ravnopravnosti, nijesu dovoljni da se prevaziđu nejednakosti, marginalizacija, diskriminacija u svim sferama života. Ključno je poštovanje i sprovođenje postojećih odluka, zakona i politika jednakih mogućnosti ali u uz obavezno uvođenje rodne perspektive u postojeće politike i programe.

Relevantnost

Uz neupitnu relevantnost odredbi Zakona izabranih za PZN, kao i pripadajućih akcionalih planova, strateške oblasti su nesumnjivo relevantne za unaprjeđenje pozložaja žena i promociju rodne ravnopravnosti. U oba PAPRR-a su uključene iste oblasti koje su svakako i dalje relevantne, ali je neke potrebno proširiti ili doraditi. (u poglavlju Preporuke).

Proces pripremanja nacrt-a Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti, kao i kreiranje PAPPR-a predstavlja veoma čvrstu i relevantnu osnovu. Sam proces izrade strateškog okvira za rodnu ravnopravnost usklađen je sa ključnim međunarodnim standardima tj. sa ciljevima i smjernicama ključnih međunarodnih platformi i okvira kao što je Pekinška platforma, CEDAW.

Uz to, participativni pristup, uz angažovanje različitih interesnih grupa, konsultacije sa različitim grupama žena čije bi i potrebe trebalo da budu prepoznate kroz strateške intervencije (aktivnosti), uključenost stručnjakinja za određena područja, koristeći raspoložive dokaze (iako skromne) iz statistike i istraživanja, doprinijelo je značaju samog PAPRR-a (posebno važeći akcioni plan). Multisektorski, višeslojan i sa različitim zainteresovanim stranama (*stakeholders*) pristup je koji je obezbjeđivao sveobuhvatnost i dobar kvalitet i predviđene intervencije.

Međutim, tokom evaluacije kao dio čitavog procesa PZN, otkrivene su **određene praznine na nivou aspekta relevantnosti** PAPRR-a:

- a. Muškarci su isključeni u procesu: izrade PAPRR-a kao strateškog dokumenta za dostizanje rodne ravnopravnosti; među ciljnim grupama tokom intervencije (osim u nekoliko situacija); a njihova uključenost u sprovođenje nije zabilježena u značajnoj mjeri. Posebno, ako dokument treba da doprinese rodnoj ravnopravnosti i unaprjeđenju položaja manje moćne grupe, treba uključiti grupu koja bi trebalo da promijeni stavove, obrasce i odnose kako bi omogućila promjene. S druge strane primjetno je da su prilikom predstavljanja Nacrt-a Zakona o izmjenama i dopunama

- Zakona o rodnoj ravnopravnosti, u Skupštini dokument predstavljali muškarci, predstavnici MLJMP.
- b. Neke oblasti važne za dostizanje rodne ravnopravnosti su previše uopštene, kao npr. generalno uvođenje koncepta rodne ravnopravnosti (*gender mainstreaming*), posebno u kontekstu vaspitanja i obrazovanja (relevantno za primenu člana 13 i 13a), nedostaju aktivnosti za nove medije i medijska pismenost i posebno sa rodnim aspektom.
 - c. Neke mjere nijesu bile u potpunosti ili direktno relevantne. U slučaju rodno odgovornih medija, državnih institucija, OCD, ili drugih strana, kada predlažu smjernice, kodekse ponašanja ili očekivane rezultate, trebalo bi da posebno pažnju imaju zbog mogućih sukoba sa aspekta profesionalne autonomije ili slobode medija.
 - d. Neke mjere su bile previše opšte, pokušavajući da izazovu promjene koje nije bilo realno postići ograničenim i fragmentisanim akcijama, kao što je u slučaju razvoja rodno senzitivnih i antidiskriminatorskih mjer u kontekstu obrazovanja, izostao je plan operacionalizacije, jasne smjernice za dalju pripremu kurikuluma i sl. U ovom slučaju, PAPRR je više izrađen kao strategija nego kao akcioni plan.
 - e. Izvjesna selektivnost mjer nedovoljno opravdana u slučaju obrazovanja, gdje je fokus na edukaciji kadrova za niže razrede a skromna uključenost visokog obrazovanja kao i predškolskog.
 - f. Skroman broj žena uključen tokom intervencija u većini aktivnosti koje jesu relevantne (obuke zaposlenih u javnoj upravi).
 - g. Nedostatak ciljanja prioriteta (u skladu sa podrškom i mogućnostima donatora).

Na osnovu prakse u izabranim strateškim oblastima, primjetan je nedostatak koordinacije, gotovo u svim aktivnostima. Neka dokumenta, zakoni i drugi akti pripremani su nezavisno, ne poštujući ekonomičnost resursa. Mnoge aktivnosti u kontekstu iste oblasti su se sprovodile paralelno bez sinhronizacije i nezavisno od ostalih koji bi mogli dati podršku, predlog i sl.

Djelotvornost

Deletvornost PAPRR-a u ovom kontekstu nije jednostavno vrjednovati, posebno što su izabrane samo određene oblasti zbog obima samog procesa PZN ali i zbog nedostatka sistematičnog monitoringa i izrađenih mehanizama za izvještavanje.

Uzimajući u obzir sprovođenje relevantnih oblasti PAPRR-a za pisanje Izvještaja, može se reći da je **sprovođenje realizovano neujednačeno**, a na to ukazuje jasno i poslednji Izvještaj koji je Odjeljenje pripremilo za predstavljanje Vladi Crne Gore.

Primjetan je snažan fokus na političkoj participaciji, ekonomskom osnaživanju žena, nizak fokus na medijima, kulturi i obrazovanju.

1. Glavna dostignuća u svim relevantim strateškim oblastima:

- a. Određene važne promjene u zakonodavstvu u oblasti političke participacije;
- b. Povećana politička participacija žena među kao poslanica u Skupštini, uspostavljena Ženska politička mreža (nevidljivost izražena tokom pandemije virusa COVID-19); povećan broj žena na mjestima odlučivanja u medijima ali bez kvalitativnih promjena;

- c. Unaprijeđena politička platforma za rodnu ravnopravnost kroz kreiranje vodiča za rodno senzitivno zakonodavstvo; priručnik koji je pripremio Zavod za školstvo; konferencije koje okupljaju veliki broj zainteresovanih strana i utiču na dalje oblikovanje strateških smjernica za rodnu ravnopravnost i osnaživanje ženskih politika;
- d. Unaprijeđena statistika izradom Indeksa za rodnu ravnopravnost ali i „Žene i muškarci u Crnoj Gori”, nekoliko relevantnih istraživanja o medijima i političkim strankama sprovedenih od strane predstavnica/-ka akademske zajednice, OCD i međunarodnih organizacija.

Kada je riječ o institucionalnom nivou, više faktora je uticalo direktno ili indirektno. Naime, *zainteresovane strane odgovorne za PAPRR i primjenu Zakona su državni organi, državni službenici/-e sa različitim nivoa sa značajnim učešćem i uticajem OCD i stručnjaka/inja*; isto tako, *Odbor i sama Skupština ne učestvuju izradi politika* (strategije, akcionog plana i sl), pa *ORR ima otežavajuću okolnost da priprema prijedloge određenih mjera, analizira, prati i vrjednuje realizovano*.

- a) aktivnosti često nijesu adekvatno nadgledane, umjesto toga izrađivani su izvještaji, ali koji nijesu potpuni, dalje razmatrani ili predstavljeni višim instancama.

Primjetno je da nije bilo interesa i zahtijeva da se utvrdi kome se izvještaj treba podnijeti ili ko je odgovoran (to nije ni precizirano Zakonom).

- b) izostala je kordinacija, praćenje i redovno izvještavanje na institucionalnom nivou koji bi doprinijeli efikasnijem sprovođenju aktivnosti; takođe, izvještaji navode najčešće kvantitativne podatke, dok kvalitativni uticaj nije dovoljno vidljiv i mjerljiv. Jednako je važno napomenuti da, uprkos usvojenom zakonodavstvu, ambiciozna primjena PAPRR-a predstavlja veliki izazov.
- c) Izostala je sinhronizacija i, uz nedostatak znanja, relevantna strateška dokumenta nijesu ažurirana uporednim analizama, konsultativnim procesom i kako bi se u potpunosti primijenila rodna ravnopravnost kao međusektorska oblast. Sve to predstavlja trajni zabrinjavajući faktor.

2. *Glavni nedostaci u efikasnom ostvarivanju rezultata uključuju:*

- a. Nedovoljne zakonodavne reforme zbog nedostatka pomoćnih zakona ili selektivnosti (tj. Zakon o obrazovanju i vaspitanju, Zakon o kulturi, medijski zakoni, itd.); ili, revizija pravila procedura u parlamentu u skladu sa ciljevima PAPRR-a koji nijesu sprovedeni; kao **ni u potpunosti primijenjenim članovima Zakona – 13, 13a i 13b; nedostatak uvođenja koncepta rodne ravnopravnosti u sve relevantne zakone;**
- b. Nedovoljna, nedosljedna intervencija među povezanim oblastima, kao što je nedostatak promjena u izvršnim granama vlasti;
- c. Skromna djelotvornost u inicijativama kroz obrazovni sistem;
- d. Nedovoljna efikasnost kroz uključivanje marginalizovnih grupa (LGBTI) iako imaju zasebnu strategiju⁶⁴.

⁶⁵Strategija za unaprijeđenje kvaliteta života LGBTI osoba u Crnoj Gori 2019-2023.

Zapravo, ova evaluacija je otkrila veoma fragmentiranu implementaciju PAPRR-a, kao i primjenu odredbi predmetnog Zakona. U mnogim slučajevima aktivnosti su bile ograničene, bez kontinuiteta čime direktno sprječavaju jači i širi uticaj samih intervencija.

Identifikovana su dva oblika ograničenja:

- e. **Ograničena horizontalna djelotvornost** – mali obim sprovođenja (npr. broj edukovanih u javnoj upravi; uključenih žena ali i muškaraca u različite intervencije, posebno na lokalnom nivou nema jasnog uvida);
- f. **Ograničena vertikalna djelotvornost** – manifestuje se kroz različite vidove intervencija (istraživanja bez odgovarajućeg uticaja na politiku i donosioce/-teljke odluka ili podizanje svijesti u širem smislu, izmena zakona ili podzakonskih akata i propisa na nižim nivoima, kao što je Poslovnik Skupštine ili inicijalni Akcioni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine CG, 2016); ili, na primjer, odsustvo vertikalne institucionalne koordinacije zakonodavstva, izvršni i administrativni nivo vlasti.

Takođe, može se konstatovati i odsustvo dobrih praksi za razmjenu:

- u oblasti medija, obrazovanje ili kultura – različiti akteri su uključeni i ne postoji efikasan način vidljivosti ili razmjene dostignuća i dobre prakse.

Zakonske, regulatorne, samoregulatorne i profesionalne aktivnosti zahtijevaju istovremeno sprovođenje kako bi se efikasno proizvele promjene. Aktivnosti PAPRR-a, relevantne za strateške ciljeve u dijelu koji se odnosi na primjenu člana 13, 13a, nijesu uspešno koordinisane i mnoge zakonske i političke promjene su uvedene bez podržanih podzakonskih akata, mehanizama ili instrumenata.

Na nivou institucija i razvijenih mehanizama - Savjet za rodnu ravnopravnost funkcionalno i dalje bez odgovarajuće podrške, a za dugoročne ciljeve veoma važno da se ovo tijelo uspostavi kako bi radilo na uvođenju rodne perspektive (*gender mainstreaming*) u sve oblasti obuhvaćene resorima izvršne vlasti.

Mehanizmi za praćenje implementacije još uvijek nijesu uspostavljeni, pa se ovaj Izvještaj oslanja najviše na godišnje izveštaje Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti. Tako ostaju nevidljive aktivnosti sprovedene na lokalnom nivou, osim kroz pomenuti izvještaj u kome se one uglavnom kvantifikuju.

U skladu sa opisanim nedostacima, uticaj PAPRR-a je **ograničen na veće učešće žena u politici**, skromno ali veoma važno unaprijeđenu rodnu statistiku ali **sveukupna povećana svijest o važnosti učešća žena u procesu donošenja odluka van Skupštine i dalje je gotovo nevidljiva**. U medijima, osim umjerene upotrebe rodno osjetljivog jezika, **suštinskih promjena** u kontekstu razumijevanje koncepta rodne ravnopravnosti i značaja zaštite ljudskih prava, posebno i prava žena **nema, jer seksizam i mizoginija su i dalje redovno prisutni u sadržajima medijskih programa i tekstova**.

Pojedinačne inicijative OCD (za čitavu oblast rodne ravnopravnosti i promocije ženskih prava) ali **o rodno osjetljivom izveštavanju i važnosti upotrebe jezika su bile sporadične (OCD „Ženska akcija”, CIN uz podršku UNDP-a i OEBS-a) i zavisne od donatora**. Dakle, takve

inicijative koje su u potpunosti pratile PAPRR ciljeve i u skladu sa Zakonom, ne proizvode trajne efekte niti doprinose sistemskoj promjeni.

Takođe, ostalo je nejasno iz razgovora sa novinarkama ali i predstavnicima/-ama OCD kako regulatorna tijela razmatraju svoje izveštaje i djeluje da to rade sporadično, ali ne kao dio svojih redovnih aktivnosti.

Zbog veoma polarizovane političke ali i društvene situacije u Crnoj Gori, održiva partnerstva nijesu uspostavljena.

Osim navedenih tehničkih, ljudskih i finansijskih kapaciteta, jasno je da se još uvijek izabrani članovi Zakona, ali i samog zakonskog rješenja, primjenjuju selektivno. Zapravo, oblast vaspitanje i obrazovanje, kultura i mediji koje jesu dio PAPRR-a a najrelevantije za punu primjenu izabranih članova 13a i 13b (uz 13 i33a) nijesu u značajnoj mjeri obuhvaćene intervencijama.

Stoga, rodno senzitivni jezik i član 13a ili prakse nijesu široko primijenjeni u zakonodavstvu, kao sredstvo za promjenu pogrešnog predstavljanja žena u medijima (član 13) i sadržajima koje ti isti mediji kreiraju. Zapravo, eliminacija stereotipnog *prikazivanja* prvenstveno se posmatra kao zadatak medijske industrije ali ne i kao cilj politike, ovo se odnosi na sve medije ali sa posebnim fokusom na one koji su javni servisi ili u vlasništvu lokalne samouprave (komercijalni mediji nijesu uzeti u obzir posebno iako je veoma važno uzeti u obzir da su i njihovi projekti podržani od institucija države i/ili lokalne samouprave).

Izvučene pouke

Analiza implementacije relevantnih oblasti PAPRR-a i primjene zakonskih odredbi, nedvosmisleno ukazuje da je za dostizanje ciljeva **neophodna saradnja aktera kroz vertikalnu i horizontalnu hijerarhiju vlasti na nacionalnom i lokalnom nivou, sa eksternim zainteresovanim stranama** (akademска zajednica, OCD, mediji), kao što su partnerstva između poslovnog sektora, Asocijacija poslovnih žena CG i predstavnicama Ženske političke mreže koje prave sinergiju i sl. Ili, unutar institucija, primjer je partnerstvo Uprave za statistiku i Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti. Jer, ovakva partnerstva mogu donijeti samo nove mogućnosti, podsticaj za različite vidove saradnje. Takođe, donose i nove prakse kao primjenjeni standardi u drugim oblastima (žene u poslovnom sektoru).

V PREPORUKE

Preporuke su zasnovane na analizi nalaza, zaključcima i naučenim lekcijama, kao i na konsultacijama sa različitim akterima/kama koji/e su dali/e svoj doprinos u procesu istraživanja. Važne doprinose pružile/i su predstavnice/i rodnih mehanizama na nivou zakonodavne i izvršne vlasti, predstavnice ministarstava i drugih javnih institucija odgovornih za realizaciju aktivnosti i primjenu Zakona, kao i drugi predstavnici OCD i medija.

S obzirom na obim PZN i pisanja Izvještaja moguće je predložiti sljedeće preporuke:

- Izborni zakon bi trebalo još unaprijediti u smislu afirmativnih mjera za manje zastupljen pol i obezbijediti punu primjenu kao i rodno osjetljiv jezik i edukacije; sprovesti reviziju člana 33a jer nema zabilježenih intervencija tj. primjene uslijed nepoštovanja člana 13a;
- Reformisati rad Skupštine kako bi zastupljenost žena u radnim tijelima tj. odborima i to u tzv.tradicionalno muškim odborima (finansije, odbrana, borba protiv korupcije isl.) bila veća;
- Kroz izmjene i/ili dopune zakonodavnog okvira uključiti preporuke iz dokumenta „Rodno ogledalo političkih partija u Crnoj Gori“ i „Rodno ogledalo medija“;
- Sprovesti aktivnosti koje nijesu realizovane do marta, 2020. godine a planirane su aktuelnim PAPRR-om (rodno osjetljivi statistički podaci u tim oblastima);
- Uspostaviti rad Savjeta za rodnu ravnopravnost u punom kapacitetu; Uključiti princip rodne ravnopravnosti u Akcioni plan za jačanje zakonodavne i kontrolne uloge Skupštine CG;
- Osnažiti rad Ženske političke mreže i unaprijediti njihovu saradnju sa OCD;
- Saradnja predstavnika/-ca Skupštine sa građanima i građankama je posebno važno da se uspostavi kroz uspostavljanje procedura za rješavanje žalbi i peticija.

Identifikovani izazovi i pitanja, ali i preporuke, u cilju su podrške međunarodnim partnerima/donatorima da se više kroz svoje programe i projekte fokusiraju posebno i na medije i njihov značaj u kontekstu jačanja svih demokratskih kapaciteta – od društvenih, političkih do kulturnih i razvojno orientisanog okruženja.

Obrazovanje

- Strateška dokumenta za obrazovanje trebalo bi da uključe rodni aspekt, da imaju holistički pristup, od ranog djetinjstva do visokog obrazovanja; da se u planove i programe za sve nivo obrazovanja uključi rodni aspekt, jer obrazovanje, vaspitanje i rod treba da se posmatraju zajedno (kroz istraživanja, politike i prakse);
- Određeni broj aktivnosti ne uključuje iste aktivnosti za sve nivo od predškolskog i osnovnog obrazovanja, uprkos činjenici da se tu pojavljuje najveći rodni jaz među djecom; takođe, uvidom u izborne predmete za VII, VIII i IX razred evidentno je da rodni aspekt u kurikulumu nije uključen (npr. u predmetu Zdravi stilovi života);

Mediji i kultura

- Aktivnosti koje nijesu realizovane prethodnim PAPRR-om, a odnose se na primenu člana 13,13a i 13b realizovati do kraja primjene aktuelnog akcionog plana;
- Proširiti inicijative i zahtjeve ka svim medijima o rodnom izvještavanju ali i o uključivanju rodne ravnopravnosti kroz izvještavanje/problematizovanje različitih tema; preporučiti nove formate koji mogu motivisati novu publiku (uključiti onlajn medije);
- Razviti pozitivan pristup u promovisanju kreativnosti i dostignuća žena i politike rodne ravnopravnosti, prilagođen ciljnim grupama/publici i novim kreativnim zanimanjima;
- Podsticati javne debate o položaju žena u crnogorskom društvu, o njihovoj nedovoljnoj zastupljenosti na mjestima odlučivanja i kreiranja javnih politika (od javnih institucija, poslovnog sektora, medija, obrazovnih institucija i sl.) u koje bi trebalo uključiti ŽPM i relevantne skupštinske odbore, regulatorno tijelo ili samoregulatorna tijela (obudsmanni u medijima) koji su posvećeni ovim pitanjima;
- Na nivou visokog obrazovanja, uključiti rodno osjetljiv nastavni program (kroz novinarstvo ili nove studije roda ili ženske studije);
- Promovisati rodno osjetljivo novinarstvo kroz novinarska udruženja i medijsku industriju;

Mehanizmi

- Osnažiti kapacitete Odjeljenja za poslove rodne ravnopravnosti kao odgovornog tijela za implementaciju PAPRR-a;
- Nastaviti sa edukacijama zaposlenih u svim relevantnim institucijama za realizaciju svih intervencija iz PAPRR-a, za sprovođenje politike rodne ravnopravnosti u skladu sa Zakonom; posebno uključiti muškarce u obuke koje se sprovode; nastaviti i sa unaprjeđivanjem razumijevanja zaposlenih u javnoj upravi o važnosti koncepta rodne ravnopravnosti i njihovom uključivanju kroz međusektorsku saradnju;
- U kontinuitetu podizati nivo informisanosti i razumevanja zaposlenih u javnoj upravi o važnosti sprovođenja principa rodne ravnopravnosti kroz različite vrste obuka (primjer: rod i informisanje);
- Unaprijediti načine finansiranja kako bi efikasnost implementacije PAPRR-a bila sveobuhvatnija;
- Uspostaviti monitoring sistem i sistem prikupljanja podataka o rezultatima iz PAPRR-a i primjeni Zakona, sprovoditi obuke u cilju unaprjeđenja izvještavanja kako bi se osigurao kvalitet, ali i efikasnost u radu, o monitoringu i internoj evaluaciji; u Izveštaju za 2019. godinu, Odjeljenje ističe da je izvještavanje iz većine opština bilo kvalitetno – važno bi bilo da bude i dostupno.

Nadalje, važno je uspostaviti snažniju, sveobuhvatniju saradnju sa institucijama na državnom nivou, ali uz jednako kvalitetnu saradnju sa mehanizmima na lokalnom nivou koji su imali nešto intenzivnije obuke na jačanju svih kapaciteta za sprovođenje politike rodne ravnopravnosti ali i izradi strateških okvira, kako se ističe u posljednjem izveštaju o sprovođenju PAPRR-a.

Svakako na sprovođenje politika rodne ravnopravnosti utiče nekoliko kontekstualnih faktora, i to: društveni, kulturni, patrijarhalne norme ali i politički - podrazumijeva visok stepen političke volje, a posebno razumijevanje značaja zaštite ljudskih prava žena i postizanje rodne ravnopravnosti u cilju razvoja demokratskog i prosperitetnog društva.

Skupština Crne Gore

Skupština Crne Gore je jednodomni parlament i ima 81 poslanika. Skupština odlučuje većinom glasova prisutnih poslanika na sjednici kojoj prisustvuje više od polovine svih poslanika, ako Ustavom nije drugačije određeno. Mandat Skupštine traje četiri godine i može prestati prije vremena, raspuštanjem ili skraćenjem mandata. Primarna dužnost poslanika u predstavničkoj demokratiji jeste da zastupa građane, njihove stavove i interese. Zato jedna od osnovnih funkcija Skupštine jeste donošenje zakona u skladu sa interesima i potrebama građana. Jedna od ključnih funkcija Skupštine je i nadzor nad radom Vlade. Skupština ima na raspolaganju nekoliko instrumenata za ostvarivanje parlamentarnog nadzora.

Skupština kao najviše predstavničko tijelo omogućava aktivno učešće građana u parlamentarnom životu. Zato je rad parlementa javan i posebna pažnja posvećuje se njegovoj otvorenosti i dostupnosti. Princip javnosti prvenstveno se ogleda u saradnji sa civilnim sektorom, čiji predstavnici mogu prisustvovati sjednicama radnih tijela, kao i u objavljivanju relevantnih informacija i dokumenata nastalih u radu parlementa na skupštinskoj internet stranici, objavljivanju strateških dokumenata, godišnjih i drugih izvještaja o radu, finansijskih izvještaja, biltena i drugih publikacija, zatim direktnom televizijskom prenosu skupštinskih sjednica i kolektivnim i individualnim posjetama građana.

Mreža parlamentarnih odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost Zapadnog Balkana (HUGEN)

Vestminsterska fondacija za demokratiju (WFD) je javno tijelo Ujedinjenog Kraljevstva koje je posvećeno pružanju podrške demokratiji i demokratskim procesima širom svijeta. Radeći u preko 40 zemalja širom svijeta, WFD radi sa parlementima, političkim partijama, organizacijama civilnog društva i izbornim komisijama kako bi pružio podršku državnim političkim sistemima da postanu pravedniji i inkluzivni, odgovorni i transparentni u svom radu. Svojim aktivnostima od 1992. godine na Zapadnom Balkanu, WFD je u dobroj poziciji da podrži napore za poboljšanje vladavine prava, upravljanja, rodne ravnopravnosti kao i postkonfliktog pomirenja.

WFD je tokom druge polovine 2019. godine započela sa implementacijom programa koji će trajati 30 mjeseci (april 2019-novembar 2021. godine), a koji ima za cilj da upostavi mrežu parlamentarnih odbora za ljudska prava i rodnu ravnopravnost u regionu Zapadnog Balkana (HUGEN). Program je podržan od strane Norveškog ministarstva vanjskih poslova i uključuje radna tijela iz osam parlemenata iz regiona Zapadnog Balkana. Program sprovodi regionalna kancelarija WFD u Beogradu u saradnji sa lokalnim WFD kancelarijama iz regiona. Radeći širom Zapadnog Balkana, program podržava poslanike i članove stručne službe iz parlemenata u jačanju parlamentarne saradnje u regionu, jačanju nadzornih i kontrolnih kapaciteta parlemenata i unaprjeđenju implementacije najboljih standarda i praksi iz oblasti ljudskih prava i rodne ravnopravnosti.



@WFD_Democracy



Norwegian Ministry
of Foreign Affairs