

Kongres lokalnih i regionalnih vlasti



18. PLENARNO ZASEDANJE

CG(18)10

8. februar 2010. g.

Ostvarivanje održive rodne ravnopravnosti u lokalnom i regionalnom političkom životu

Komitet za socijalnu koheziju

Izvestilac : Britt-Marie LÖVGREN, Švedska (L, ILDG¹)

A. Nacrt Rezolucije	2
B. Nacrt preporuke	4
C. Obrazloženje.....	6

Rezime

Održiva rodna ravnopravnost u politici je daleko od toga da postane stvarnost.

U ovom izveštaju analiziraju se prepreke jednakoj zastupljenosti žena i muškaraca u lokalnoj i regionalnoj političkoj sferi. U njemu su predstavljeni mehanizmi koji su se dokazali kao uspešni u omogućavanju lokalnim i regionalnim vlastima da odgovore na ovaj osnovni zahtev demokratije. Praktična podrška i usmeravanje kombinovano sa političkom odlučnošću je ono što će doneti promene.

Osim toga, u njemu se naglašava da bi bilo besmisleno podsticati žene da se kandiduju za izborne funkcije a da se ne rešavaju fundamentalne nejednakosti koje vladaju u našim društvima i da se ne promenu kultura koja leži u osnovi i koja istrajava u mnogim lokalnim i regionalnim samoupravama.

¹ L: Veće lokalnih vlasti / R: Veće regiona
ILDG: Grupa nezavisnih liberala i demokrata
EPP/CCE: Grupa Evropska narodna stranka – Demohrišćani u Kongresu
SOC: Socijalistička grupa u Kongresu
ECR: Grupa evropskih konzervativaca i reformista
NR: Članovi koji ne pripadaju nijednoj političkoj grupi u Kongresu



A. NACRT REZOLUCIJE²

1. Sve države članice Saveta Evrope jamče zakonsku ravnopravnost žena i muškaraca, uključujući i pravo da se kandiduje na izborima, bira i bude biran. U praksi, međutim, postoje znatna ograničenja ovih prava.

2. U lokalnom i regionalnom političkom životu u Evropi, izabrani predstavnici nisu uvek reprezentivni raznolikosti čitave populacije.

3. Kongres smatra da je ravnopravnost muškaraca i žena integralni deo ljudskih prava i osnovni kriterijum za demokratiju. Ovo pretpostavlja vidljivost, osnaživanje i ravnopravno učešće oba pola u svim poljima privatnog i javnog života. Zahvaljujući svojoj blizini građanima, lokalne i regionalne vlasti mogu da donose odluke kojima se unapređuje rodna ravnopravnost i utiče na svakodnevni život građana.

4. One mogu da delaju u sektorima aktivnosti koje se odnose na lokalno i regionalno upravljanje, pogotovo u svojim političkim ulogama i ulogama poslodavca, u oblasti javnih nabavki, pružanja usluga, održivog razvoja i urbanizma, pristupa sadržajima u opštini i međunarodne saradnje.

5. U skladu sa odlukama Komiteta ministara³, Kongres se obavezuje da će poštovati načelo ravnopravnosti žena i muškaraca u svojim sopstvenim institucijama. U vezi sa tim, pozdravlja činjenicu da od njegovog 15. zasedanja u maju 2008. godine, sprovodeći svoju Povelju⁴, delegacije svih država članica u svom sastavu imaju najmanje 30% žena, uzimajući zajedno punopravne članove i zamenike. Odlučan da nastavi istim putem, Kongres:

a. poziva nacionalne delegacije da ubuduće primenjuju ovaj minimalni nivo i u pogledu članova i zamenika članova, i koliko je to moguće dostignu nivo od 40% u skladu sa Preporukom Rec(2003)3 Komiteta ministara državama članicama o ravnomernom učešću žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju;

b. kao deo sprovođenja ove Rezolucije, odlučuje da redovno prati rodnu distribuciju unutar Kongresa i da objavljuje podatke (obuhvatajući i članove i zamenike članova, predsednike odbora, političkih i radnih grupa i izvestioce) na svakom zasedanju;

6. Osim toga, odlučuje da:

a. zatraži od svojih tela, posmatrača i partnera da predvide urođnjavanje u svim svojim aktivnostima;

b. uključi rodnu dimenziju u svoje tekst osnivačkih dokumenata svakog tela osnovanog na inicijativu Kongresa i obezbedi da se ova dimenzija uzima u obzir u aktivnostima tog tela;

c. upozori svoj Sekretarijat na rodnu ravnopravnost i obezbedi obuku zaposlenih sa ciljem da se ovo pitanje uzima u obzir u svim aktivnostima Kongresa.

7. Osim toga, Kongres se podseća na svoju Rezolucija 176 (2004) o urođnjavanje na lokalnom i regionalnom nivou: strategija za unapređenje ravnopravnost žena i muškaraca u gradovima i regionima i smatra da ova strategija treba da bude podržana praktičnim delanjem.

² Preliminarni Nacrt rezolucije i preliminarni Nacrt preporuke je odobrio Komitet za socijalnu koheziju 12. oktobra 2009.g.

Članovi Komiteta :

Valerio Prignachi (predsednik), E. Haider (potpredsednik), V. Rogov (otpredsednik), M. Aliev, S. Altobello, A. Antosova, S. Barnes, B. Belin, S. Berger (zamenik: G. Neff), S. Bohatyrchuk-Kryvko, J.-M. Bourjac, S. Casey, M. Castro Almeida, A. Clemente Olivert, L. Chunaeva, A. Colucci, I. Dragunkina, J. Eugster-Van Bergeijk, P. Filippou, M. Gerasymenko, S. Geirsson, M. Gojković (zamenik: D. Davidović), I. Henttonen, U. Hiller, G. Horvath, T. Karol, M. Khan, W. Krochmal, I. Kuret, F. Lastra Valdes, B.-M. Lövgren, D. Lloyd-Williams, E. Maurer, A. Mimenov, D. Ronga, R. Roperio Mancera, E. Simonetti (zamenik: P. Muratore), J. Smyla, C. Tascon-Mennetrier, G. Thum, R. Tirlle, A Toader, E. Van Vaerenbergh, F. Wagner, J. Warmisham, P. Wies, C. Yusifov.

N.B.: Imena članova koji su učestvovali u glasanju su u kurzivu.

Sekretarijat Komiteta : D. Rios i M. Grimmeissen

³ 1040. sednica, 5. novembar 2008.g.

⁴ Povelja Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti (2. maj 2007.), Član 2 (2) d.

8. Kongres shodno tome poziva lokalne i regionalne vlasti da daju zamajac i političku podršku putem akcije da se:

a. žene podstaknu da se kandiduju na izborima i vrše svoja ovlašćenja kako bi saveti i skupštine bili reprezentativniji u odnosu na stanovništvo (raznolikost generacija, porekla i iskustava koja se mogu sresti u toj zajednici) i kako bi se to radilo :

- obezbedi obnavljanje lica koja imaju politički mandat;
- deluje na izabrane predstavnike da podstaknu žene da se kandiduju na izborima;
- obezbedi da niko ne osiromaši zato što mora da vodi kampanju ili obavlja funkciju;

b. izgrade i razviju kapaciteti lokalnih i regionalnih vlasti za realizaciju mera i usluga koje uzimaju u obzir rodne razlike a kako bi to činile da :

- prikupljaju informacije o tome ko koristi njihove usluge i ko od njih ima koristi, i prirodu ovih usluga klasifikovane po rodnim i drugim relevantnim kategorijama,
- sačine i usvoje akcione planove za unapređenje ravnopravnosti, uključivanje ženskih organizacija: postavljanje jasnih ciljeva; izradu rasporeda i uspostavljanje sistema praćenja, istovremeno obezbeđujući da izabrani predstavnici budu informisani i da rukovodioci polažu račune za ostvarivanje traženog napretka,
- obezbede osobama koje rade za lokalne i regionalne vlasti alate i podršku za delotvorno i pravično obavljanje njihovih dužnosti,
- obučavaju izabrane predstavnike i zaposlene u upravi o pitanjima ravnopravnosti takvim alatima kao što je rodno budžetiranje,
- pomognu da se uskladi privatni i radni život (prilagođavanje rasporeda sastanaka, podrška za brigu o deci, itd.),
- pomognu ženama da stupaju na više upravne položaje,
- upozoravaju i uključuju sindikate za lokalne i regionalne službenike;

c. posveti pažnja internoj i eksternoj komunikaciji i komunikaciji njihovih izabranih predstavnika i da bi se to činilo da se, :

- bori protiv rodni stereotipa,
- odbaci seksističko ponašanje u političkom životu, koje bi bilo neprihvatljivo u svakom drugom kontekstu i da se zabrane diskriminatorni stavovi,
- pruži pozitivna slika o predstavnicima i ženskog i muškog pola i da se njihove aktivnosti učine vidljivijim putem informativnih kampanja o ulozi tih predstavnika;

d. olakša pristup žena, posebno onih koje se kandiduju na izborima ili izabranih predstavnica, lokalnim medijima.

9. Kongres predlaže novi pristup za političke stranke čije angažovanje je od vitalnog značaja kako bi žene mogle da se kandiduju na izborima, uključujući:

- postavljanje sposobnosti da se predstavljaju preokupacije i iskustva zajednica kao prioriteta u odabiru kandidata a ne dugog prethodnog iskustva u svojstvu izabranih predstavnika,
- sprovođenje pozitivnih mera kako bi se povećao broj odabranih žena i javno iskazivanje podrške kandidatkinjama,
- rodne ravnoteže u odabiru za uloge u izvršnim organima umesto oslanjanja samo na visok rang,
- podsticanje formiranja ženskih mreža.

10. Na kraju, Kongres preporučuje da evropske lokalne i regionalne vlasti formalizuju svoje obavezivanje na veću ravnopravnost za sve potpisivanjem *Evropske povelje o ravnopravnosti žena i muškaraca na lokalnom nivou* koju je inicirao Savet evropskih opština i regiona (CEMR)⁵ i da implementiraju ovu Povelju u svojim oblastima na osnovu alata (vodiča i indikatora) koji se predlažu za ocenu napretka.

⁵ www.ccre.org.

B. NACRT PREPORUKE⁶

1. Deklaracije i akcioni planovi koje su usvojili šefovi država i vlada na samitima Saveta Evrope su nas podsetili da je ravnopravno učešće žena i muškaraca vitalni deo demokratije. Uprkos svim ovim aktivnostima, akcije Saveta Evrope za promovisanje i implementaciju rodne ravnopravnosti treba da se povećaju kako bi se premostio jaz između zakonske i stvarne ravnopravnosti, kako u okviru Saveta Evrope tako i u pojedinačnim državama članicama.

2. Slično tome, ravnomerno učešće žena i muškaraca u političkom odlučivanju, što je ključni zahtev za svako demokratsko društvo, još uvek nije stvarnost u svim nacionalnim parlamentima. Prosečna zastupljenost žena u donjim domovima ili jednodomnim skupštinama u Evropi je samo 19,3%⁷. Samo tri države članice Saveta Evrope⁸ su postigle ravnomernu rodnu zastupljenost (40% jednog ili drugog pola) a još sedam⁹ je postiglo kritičnu masu od 30% žena¹⁰.

3. Kongres u potpunosti podržava nedavnu Deklaraciju Komiteta ministara *Da rodna ravnopravnost postane stvarnost*¹¹, i ponovo potvrđuje svoju dugogodišnju posvećenost ravnopravnosti žena i muškaraca¹². S tim u vezi, pozdravlja činjenicu da, u skladu sa svojom Poveljom¹³, sve od njegovog 15. zasedanja (u maju 2008. g.), delegacije svih država članica poštuju odredbe o minimalnom učešću najmanje 30% manje zastupljenog pola i izražava svoju odlučnost da nastavi tim putem. Ohrabruje Parlamentarnu skupštinu Saveta Evrope da prihvati predlog za donošenje Rezolucije koji je na dnevni red stavio jedan broj njenih članova u junu 2008.g.¹⁴, kako bi se garantovala ravnomerna zastupljenost žena i muškaraca u svim nacionalnim delegacijama.

4. Osim toga, sad kad je Savet Evrope pripremio teren definisanjem konceptata kao što su as demokratski paritet i formulisanjem raznih strategija, Kongres pozdravlja akciju koju je preduzela administracija Saveta Evrope da promoviše paritet i podstiče Komitet za jednake mogućnosti¹⁵ da nastavi svoje napore za ravnomerniju zastupljenost kod svih zaposlenih Saveta na svim hijerarhijskim nivoima (posebno je cilj da se dostigne prag od 40% u višim rangovima)¹⁶.

5. Pored toga, Kongres smatra da su vlade primarno odgovorne za obezbeđivanje veće ravnopravnosti žena i muškaraca. Lokalne i regionalne vlasti su, međutim, takođe odgovorne i moraju biti uključene u nastojanja i ostvarivanje ove ravnopravnosti u procesima društvene i kulturne promene.

6. Shodno tome, preporučuje da države članice ojačaju sposobnost nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti da sprovode rodno zasnovane politike, između ostalog, pomoću:

- zakona i propisa koji zahtevaju od vlasti da uzmu u obzir rodnu dimenziju u svojim aktivnostima na svim nivoima, procenjuju uticaj i objavljuju ovu procenu (indeksi ravnopravnosti);
- pomoći, uključujući finansijsku pomoć, kako bi se opštinama i regionima omogućilo da uvedu urodnavanje u svoja odeljenja, moguće u okviru posebnih programa¹⁷ koji su usmereni na promovisanje društva zasnovanog na održivoj rodnoj ravnopravnost putem pravične distribucije moći, resursa i usluga jednake vrednosti između žena i muškaraca;

⁶ Vidi fusnotu 2.

⁷ Azija : 18,3% ; Podsaharska Afrika: 18%.

⁸ Finska, Holandija i Švedska.

⁹ Nemačka, Belgija, Danska, Španija, „Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija“, Island i Norveška.

¹⁰ Inter-Parlamentarna Unija (www.ipu.org): zaključci Izveštaja o uticaju izbornih sistema na zastupljenost žena u politici. Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), jun 2009..g.

¹¹ *Making gender equality a reality*. Deklaracija Komiteta ministara, Madrid, 12. maj 2009.g.

¹² Preporuka 148 (2004) o urodnavanju na lokalnom i regionalnom nivou: strategija za unapređenje ravnopravnosti žena i muškaraca u gradovima i regionima.

¹³ Povelja Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti (2. maj 2007.), član 2, stav 2 d.

¹⁴ Predlog za donošenje Rezolucije gđe Err i drugih : zahtevanje najmanje 30% svakog pola u nacionalnim delegacijama Skupštine: novi imperativ (Dok. 11664, 25.6.2008.).

¹⁵ Formirao ga u martu 2004.g. Generalni sekretar Saveta Evrope.

¹⁶ Članovi 3. i 13. Pravidnika za zaposlene (zabrana diskriminacije), član 22. Aneksa II Pravidnika za zaposlene (jednake mogućnosti).

¹⁷ Npr. Program za održivu rodnu ravnopravnost koji vodi Švedska asocijacija lokalnih i regionalnih vlasti (SALAR).

- podsticaja za žene da se angažuju i ostanu angažovane u političkom životu i da prihvate odgovornosti, kao i mera da im se pomogne da se kandiduju na izborima (uspostavljanje sistema kvota i obezbeđivanje njihove primene, u kombinaciji sa drugim tipovima pozitivne akcije);
- analize od strane relevantnih tela, prisustva žena koje se kandiduju na izborima u medijima i finansiranje kampanja za podizanje svesti kojima se podstiče izbor žena;
- paritet na svim nivoima u okviru uprave, jasne poruke protiv diskriminacije i resursi opredeljeni za razvoj posebnih alata i obuku: uzimanje u obzir poštovanja ravnopravnosti u karijerama državnih službenika i obuka državnih službenika koji su nadležni za pripremu budžeta u oblasti rodnog budžetiranja¹⁸.

7. Takođe poziva Razvojnu banku Saveta Evrope da uzima u obzir posebne potrebe žena i muškaraca u projektima koje finansira i njihov rodno specifičan uticaj.

8. Na kraju, Kongres pozdravlja rad Upravnog odbora za ravnopravnost žena i muškaraca (CDEG), pogotovo njegovu spremnost da eliminiše jaz između *de jure* i *de facto* ravnopravnosti pozitivnim merama, urođnjavanjem i akcijama protiv stereotipa zahvaljujući edukaciji i medijima i poziva ministre koji će biti na sastanku u Bakuu 24. i 25. maja 2010.g. da uzmu lokalni i regionalni nivo u obzir kada se budu bavili ovim pitanjima.

¹⁸ Vidi Savet Evrope, Generalni direktorat za ljudska prava i pravne poslove, Ravnopravnost u budžetima: ka praktinoj implementaciji. Priručnik, april 2009.g.

C. OBRAZLOŽENJE¹⁹

1. Uvod

Savet Evrope²⁰ i Kongres lokalnih i regionalnih vlasti su ponosni na istoriju posvećenosti rodnoj ravnopravnost u nacionalnim, lokalnim i regionalnim sferama upravljanja. Oni su bili predvodnici u definisanju koncepta kao što su paritetna demokratija i strategije kao što su urođnjavanje, kao i u razvoju alata kao što je rodno budžetiranje za analizu i identifikovanje uticaja odluka koje donose politička tela na svim nivoima na ravnopravnost žena. Potreba za ravnomernim učešćem žena i muškaraca u političkom odlučivanju se sagledava kao nužna komponenta demokratskog društva. Međutim, nije učinjeno dovoljno napretka u povećanju broja izabranih žena na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou.

Savet evropskih opština i regiona (CEMR) prepoznao je teškoće koje lokalne vlasti imaju u praktičnoj primeni ravnopravnosti time što je pripremio priručnik sa primerima akcija i izradio Povelju,²¹ u kojoj se predlažu neke praktične akcije koje potpisnice mogu da preduzmu a koje obuhvataju razne aktivnosti lokalne samouprave (politička uloga, uloga poslodavca, javne nabavke i ugovori, uloga pružanja usluge, planiranje i održiv razvoj, uloga regulatora, bratimljene (twinning) i međunarodna saradnja).

2. Rodna ravnopravnost, urođnjavanje, lokalne i regionalne vlasti

Rodna ravnopravnost nije žensko pitanje već pitanje koje se takođe odnosi na muškarce i utiče na društvo u celini. Pretpostavke i stereotipi o ženama i muškarcima utiču na sve aspekte naših života, uključujući društveni i porodični život, kulturu, obrazovanje, zapošljavanje, zdravlje, kao i politički i javni život.

Rodna ravnopravnost je cilj, a urođnjavanje je jedna od strategija za postizanje tog cilja. Upravni odbor za ravnopravnost žena i muškaraca Saveta Evrope (CDEG) je 1998. godine definisao urođnjavanje kao (re)organizaciju, unapređenje i ocenu procesa politike, tako da akteri obično uključeni u kreiranje politika ugrađuju perspektivu rodne ravnopravnosti u sve politike i u svim fazama. To ne znači isključivanje konkretnih akcija. Shvatanje rodne perspektive kao integralnog dela aktivnosti i odlučivanja znači da lakše možemo utvrditi gde su potrebne konkretne mere. To je pristup dvostrukog koloseka – urođnjavanje plus konkretne akcije – ovo drugo je jedan od načina da se prevaziđu postojeće nejednakosti.

Lokalne i regionalne vlasti su i dobroj poziciji da promovišu i unaprede rodnu ravnopravnost. One imaju veliki uticaj na svakodnevni život žena i muškaraca, devojčica i dečaka. One su u mnogim državama članicama veliki poslodavci, što znači da njihove politike imaju uticaja na uslove rada i zarade, naročito za žene, pošto većinu zaposlenih u ovim sektorima čine žene. One pružaju osnovne javne usluge kao što je briga o deci i briga o starima. Na kraju ali ne i najmanje važno, lokalne i regionalne vlasti su demokratske institucije. Preko njihovih lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika, svaki građanin može da utiče na način na koji se rodna ravnopravnost implementira u našim društvima.

3. Žene u lokalnoj i regionalnoj politici

Sve države članice garantuju ženama jednake mogućnosti kao i muškarcima da se kandiduju na izborima, da biraju i da budu birane. Ova prava su u stvarnosti značajno ograničena. Kongres je priznao da su posmatrači izbora redovno zapažali porodično glasanje a, 2006. godine, Venecijanska komisija je učešću žena u izborima posvetila odeljak u svom Kodeksu dobre prakse u izbornim pitanjima.

¹⁹ Pripremljeno uz doprinos Diane Bunyan, direktorke GEM Consult, Bristol, Ujedinjeno Kraljevstvo.

²⁰ Preporuka Rec(2003) 3 Komiteta ministara državama članicama o ravnomernom učešću žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju; Deklaracija Komiteta ministara: Da rodna ravnopravnost postane stvarnost, Madrid, 12. maj 2009.

²¹ CEMR. Grad za ravnopravnost. 2005 ; Evropska povelja o ravnopravnosti žena i muškaraca na lokalnom nivou. 2006: http://www.ccre.org/docs/charte_egalite_en.pdf

3.1 Koliko žena ima u lokalnoj samoupravi?

Prema studiji koju je objavio Savet Evrope 2009. godine²² procenat žena u regionalnim samoupravama se neznatno povećao sa 19,4% 2003. na 20,9% 2008. godine (informacije su dostupne za samo 9 država članica). Na lokalnom nivou, procenat odbornica je bio 23,5% 2005. i 23,8% 2008. godine, što je promena od samo 0,3% (23 države članice).

3.2 Šta dovodi do promena?

Kvota

Prema brojkama CEMR,²³ većina zemalja sa najvećim procentom izabranih žena nema nacionalne kvote, sa izuzetkom Španije. Međutim, na međunarodnom nivou, čini se da kvote funkcionišu; od 50 zemalja sa najvećim brojem žena u nacionalnim parlamentima, većina koristi kvote. Dokazi sugerišu da uvođenje kvota ili drugih instrumenata za pozitivnu akciju povećava broj izabranih žena.

Uspeh kvota zavisi od jednog broja faktora: postojećeg izbornog sistema, tipa kvote (npr. koja zahteva prag od 30% žena na izornoj listi bez definisanja gde se na listi pojavljuju ima malo efekta pošto žene uglavnom zauzimaju dno liste), i da li se kvote propisno primenjuju i prate.

Studija Saveta Evrope²⁴ je našla malo razlika u broju žena izabranih na regionalnom i lokalnom nivou u zemljama koje su uvele kvote ili u kojima su političke partije uvele kvote. U njoj se zaključuje da se samim kvotama ne postiže ravnopravno učešće žena i muškaraca već da su potrebne druge mere za suprotstavljanje postojećim normama i pretpostavkama u društvima.

Veličina izbornog tela

Drugi zanimljiv navod je da postoji ogromna neravnoteža između procenta gradonačelnica/predsednica opština u odnosu na broj izabranih žena koja pokazuje da je za žene još teže da dostignu najviše funkcije u okviru lokalne samouprave.

Nekoliko studija je pokazalo da je veća verovatnoća da žene budu izabrane u manjim opštinama sa manje resursa. Na primer, u Mađarskoj 2006. godine, žene su činile 19,8% predsednica manjih opština (do 500 ljudi) ali samo 4,8 % opština sa populacijom preko 50.000. Verovatnije je da žene budu izabrane za predsednice opština u manjim opštinama koje čak nemaju ni budžet da plate predsednika opštine i onda se oslanjaju na dobrovoljni rad žena.

Izborni sistem

U izveštaju Venecijanske komisije²⁵ u kome se razmatra uticaj izbornih sistema na zastupljenost žena u politici zaključuje se da je neophodan mnogo širi i mnogo sveobuhvatniji pristup od promene izbornog zakonodavstva kako bi se efektivno povećala zastupljenost žena. Ipak, odgovarajuća izborna reforma može omogućiti takav napredak.

3.3 Zašto su žene nedovoljno zastupljene na lokalnom nivou?

Bilo je mnogo studija koje su se bavile ovim pitanjem i različitim sugestijama i predloga o tome kako prepreke mogu biti prevaziđene. Kada se žene kandiduju onda budu izabrane po skoro istoj stopi kao muškarci: 44,9% za žene i 47,5% za muškarce.²⁶ Takođe je veća verovatnoća da žene budu angažovane na lokalnom nivou na različite načine, uključujući kampanje za lokalne službe, podršku njihovim lokalnim školama i podršku žrtvama nasilja u porodici.

²² Paritetna demokratija: ni blizu realnosti: Komparativna studija rezultata prvog i drugog kruga praćenja sprovođenja Preporuka Saveta Evrope (2003)3 o ravnomernoj zastupljenosti žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju. Savet Evrope, 2009.

²³ Žene u lokalnoj politici u Evropi. Brojke iz 34 evropske zemlje članica CEMR (nacr), 2008.

²⁴ Ibid

²⁵ Izveštaj o uticaju izbornih sistema na zastupljenost žena u politici. Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija), Jun 2009.g.

²⁶ Predstavljanje budućnosti. Izveštaj Komisije članova, Ujedinjeno Kraljevstvo Ministarstvo za zajednice i lokalnu samoupravu, London, decembar 2007.g.

Javno priznanje i vrednost

U mnogim zemljama problem nije samo postići da se žene kandiduju za lokalne funkcije već postići da bilo ko istupi. Norveška studija²⁷ je identifikovala udaljavanje od konvencionalnih oblika učešća građana i sve veću prazninu između građana i njihovih predstavnika i to povezala sa padom uticaja lokalnih vlasti na pitanja iz njihovih oblasti. Postoji velika konfuzija oko uloge i odgovornosti lokalne samouprave i nadležnosti lokalnih predstavnika. Ovo je kombinovano sa nepoverenjem u formalnu politiku, političke stranke i državne institucije.

Reprezentativnost

Lokalno izabrani predstavnici često ne „izgledaju“ kao zajednice koje predstavljaju. To su mahom muškarci, stariji i iz većinske zajednice. Takođe postoji veća verovatnoća da dolaze iz profesionalne sredine, imaju viši nivo obrazovanja od prosečnog i nemaju obavezu brige o drugima. Ljudi, naravno, mogu da predstavljaju interese grupa iz kojih ne dolaze, ali lokalne i regionalne vlasti bi imale koristi od predstavnika različitih godina, porekla i ljudskih iskustava koji odražavaju njihove zajednice.

Zašto žene žele da budu izabrane na lokalnom nivou?

Komisija članova Ujedinjenog Kraljevstva²⁸ našla je sledeće razloge zbog kojih ljudi žele da se kandiduju na izborima sa malo razlika između žena i muškaraca: služenje zajednici, unapređenje lokalnog područja, snažna osećanja u odnosu na poseban problem/pitanje, podrška političkoj stranci, porodična tradicija političkog aktivizma, molba da se kandiduju, frustriranost većem ili odbornikom koji je trenutno na funkciji. Veoma mali broj ljudi je pomenuo status i kvote (politička stranka).

Šta sprečava žene da se kandiduju ili ostanu na funkciji?

Ista studija je pitala ljude koji su bili izabrani i one koji su se povlačili sa funkcije da opišu barijere učešću u politici. Neki od razloga su bili:

- Nepostojanje svesti o tome šta lokalna samouprava radi, nedostatak informacija o tome šta bi neko trebalo da radi da bude odabran ili da dobije podršku za kandidaturu, neizveštavanje lokalnih medija;
- Kultura: negativna percepcija medija i zajednice, neprijateljski komentari i postupci drugih članova i službenika, ekskluzivna atmosfera nalik klubu koja ne prihvata nove članove, odabir koji predstavlja veću barijeru nego izbori, žene i pripadnici etničkih manjina nisu tu samo da zastupaju svoje zajednice ili jedno jedino pitanje;
- Vremenski nesklad: termini i organizacija sastanaka su u neskladu sa porodičnim životom i poslom, što naročito pogađa žene koje imaju odgovornosti vezane za brigu o drugima i one koje su zaposlene, teško je reći „ne“ kad ste zamoljeni da prisustvujete sastancima/aktivnostima.

Ovoj listi se mogu dodati sledeći razlozi koji se uočavaju u drugim istraživanjima: neučestvovanje u lokalnoj samoupravi, troškovi kandidovanja na izborima i naknada za obavljanje tog posla, nedostatak samopouzdanja.

Da li su ove prepreke stvarni problem?

Sve prethodno navedeno prouzrokuje teškoće ženama koje učestvuju u političkom životu. Međutim, kako je Nan Sloan (Nan Sloane)²⁹ prikazala, teškoća možda postoji u našoj percepciji. „Svet pretpostavlja da postoji niz prepreka između žena i njihovog cilja i da je nagrada - moć i uticaj u okviru postojećih sistema i struktura – ono što žene stvarno žele.“ Ona sugerše da se ovakvim pristupom ovaj problem pripisuje opet samim ženama, one nemaju samopouzdanja ili iskustva, njima je potrebno više obuke ili one treba da same sebe više ističu u prvi plan i da budu pre svega više asertivne. „Žene bi mogle da učestvuju kad bi želele ne čini se da žele.“

Mnoge akcije su preduzete da bi se savladale ove prepreke i mnoge su bile uspešne, sli pravi i bazični problemi ostaju i moraće da rešavaju da bismo napravili stvarni napredak. Oni su:

²⁷ Norveški zvanični izveštaj. Studija moći i demokratije. Oslo: Univerzitet u Oslu, 2003.g.

²⁸ Izveštaj Komisije članova Ujedinjenog Kraljevstva.

²⁹ Centar za žene i demokratiju (Ujedinjeno Kraljevstvo), izlaganje pred Komitetom za socijalnu koheziju Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti, Linc, Austrija, 28. april 2009.g.

- Fundamentalna neravnopravnost:
 - Izveštaj CEDAW komiteta³⁰ identifikovao je „postojanost duboko ukorenjenih, tradicionalnih, patrijarhalnih stereotipa u vezi sa ulogom i odgovornostima žena i muškaraca u porodici i u široj zajednici, koji su glavni uzročni faktori nasilja nad ženama i koji se odražavaju i u izborima žena u vezi s obrazovanjem, njihovoj nepovoljnoj situaciji na tržištu rada i niskom nivou njihovog učešća u političkom i javnom životu“. Ovi stavovi su preovlađujući u mnogim zemljama.
 - U mnogim slučajevima postsocijalistička tranzicija je učinila žene manje ravnopravnim: manje je verovatno da će učestvovati u političkom i u životu zajednice, više su nezaposlene i suočene su sa većim siromaštvom, a od njih se i očekuje da igraju mnogo tradicionalniju ulogu u okviru porodice i društva.
 - Trenutna ekonomska kriza je dovela do poziva na akciju kako bi se promovisalo napuštanje ravnopravnosti žena u korist podrške industrijama koje zapošljavaju mahom muškarce – povratak tradicionalnim vrednostima gde se zaposlenost muškaraca smatra važnijom od zaposlenosti žena.
- Diskriminacija:
 - Žene se suočavaju sa diskriminacijom u svim aspektima života i to se nastavlja kada se kandiduju na izborima kada preuzmu funkciju na koju su izabrane. Stav da su politika i odlučivanje muški zabran znači da se žene vide kao nesposobne da preuzmu te uloge. Veća je verovatnoća da će žene trpeti lične napade protivnika i medija u odnosu na svoje kolege-muškarce.
 - Manje je verovatno da mediji izveštavaju o kandidatkinjama i izabranim poslanicama/odbornicama, te se stoga slika žena koje vrše takve funkcije ne opaža kao nešto 'normalno'.
 - Žene su često isključene iz neformalnih sastanaka moćnika koji se održavaju pre formalnih procesa odlučivanja.

4. Šta može da se učini?

Politička volja

Najvažniji problem je u tome što iako postoje zakoni i propisi koji jamče ravnopravnost žena i muškaraca, ništa se neće dogoditi ako ne postoji jasna politička volja da se osigura da se zakoni i propisi primenjuju i prate. Povelja CEMR nastoji da savlada ovaj problem time što zahteva od potpisnica da se javno obavežu na ravnopravnost žena i muškaraca i da daju izjavu o svojoj nameri da u tom smislu postupaju (član 4.). Slično tome, Madridska deklaracija Komiteta ministara obuhvata zahtev da se preduzme akcija kako bi se realizovala rodna ravnopravnost. Ovakva akcija je suštinski važna kako bi se borilo protiv stavova koji i dalje postoje.

Praćenje

CEMR definiše indikatore koji se mogu koristiti za praćenje uticaja Povelje. Indikatori političke zastupljenosti su slični onima iz Preporuke Komiteta ministara (2003)¹³ :

- procenat izabranih žena i muškaraca,
- stopa uspešnosti žena i muškaraca (procenat izabranih žena/muškaraca podeljen procentom žena/muškaraca kandidata x 100),
- udeo žena na izvršnim funkcijama (zamenice gradonačelnika/predsednika opštine).

Suprotstavljanje stereotipima

Povelja CEMR (član 6.) kao i Madridska deklaracija bavi se problemom stereotipa. U Ujedinjenom Kraljevstvu, na primer, zamenicu predsednika Laburističke partije Harijet Harman (Harriet Harman) su britanski mediji nazivali „nadžak-babom“ (engl. „*harridan*“) i opisivali kao „ludu“ posle njenih komentara o paritetu. Ova vrsta izveštavanja sprečava žene da istupe i da se kandiduju za izborne funkcije.

³⁰ CEDAW. Zaključno saopštenje o Srbiji. 38. zasedanje, maj-jun 2007.g.

Predlozi za akciju

Sledeće sugestije za akciju dokazano donele promene u učešću žena ili su ih predložili izabrani odbornici i NVO:

- **Uloga izabranih odbornika mora jasno da se razume, što zahteva da:**
 - svi delovi zajednice, uključujući žene, učestvuju u raspravama o stvarima koje na njih utiču;
 - NVO koje zastupaju grupe u nepovoljnom i marginalizovanom položaju pomognu da se ljudi edukuju o ulozi izabranih odbornika;
 - ljudi vide efikasno i pravično odlučivanje koje podrazumeva da se uzmu u obzir različita mišljenja;
 - predstavnici imaju direktan i redovan kontakt sa onima koje predstavljaju i da prenose njihove stavove i preokupacije, uključujući i one koji dolaze od žena i muškaraca;
 - informativne kampanje u medijima o ulozi izabranih odbornika/ca prikazuju žene;
 - delotvorno građansko vaspitanje;
- **Olakšavanje ženama da istupe i kandiduju se na izborima kroz :**
 - obezbeđivanje da niko ne osiromaši zbog toga što vodi kampanju za funkciju ili zato što obavlja funkciju;
 - ograničavanje broja mogućih mandata izabranih odbornika tako da postoji zdrava smena i ograničavanje mandata gradonačelnika/predsednika opština i nosilaca izvršnih funkcija;
 - podsticanje žena i upućivanje molbe da se kandiduju (što se često navodi kao razlog što se žene uopšte kandiduju);
- **Političke stranke moraju da imaju novi pristup putem :**
 - postavljanja sposobnosti da se predstavljaju preokupacije i iskustva zajednica kao prioriteta u odabiru kandidata umesto dugog prethodnog iskustva ili partijskog staža;
 - sprovođenja pozitivnih mera za povećanje broja odabranih žena (npr. mesto/broj na listama ili uži krug potencijalnih kandidate koji čine samo žene);
 - rodne ravnoteže u odabiru za uloge u izvršnim organima umesto oslanjanja samo na visok rang;
 - neprihvatanje ponašanja u političkoj areni koje ne bi bilo prihvaćeno ni na jednom drugom radnom mestu;
- **Organizacija lokalnih i regionalnih vlasti treba da bude osnažena pomoću:**
 - vremena sastanaka koja obezbeđuju da žene i muškarci koji imaju druge odgovornosti mogu da prisustvuju;
 - podrška u smislu brige od deci, itd. ...
 - obuka za novoizabrane odbornike;
 - podrška uprave novoizabranim odbornicima, neprihvatanje diskriminatornih stavova, uključujući prema izabranim odbornicama;
 - unošenje odredbi u Kodekse ponašanja o postupanju prema drugima i prema građanima sa poštovanjem i slušanjem mišljenja svih delova zajednice;
 - publicitet ili informacije koje obuhvataju pozitivne slike i žena i muškaraca koji su izabrani odbornici.

5. Građenje i unapređenje rodno osetljivih politika i usluga

Lokalne i regionalne vlasti su nivoi upravljanja najbliži građanima i stoga imaju posebnu odgovornost da obezbede da njihove politike i praksa ne budu namerno ili nenamerno diskriminatorne. U okviru politike ravnopravnosti, urođnjavanje predstavlja ključni instrument za obezbeđivanje ravnopravnosti žena i muškaraca i pruža lokalnim i regionalnim vlastima metode za analizu i izmene - postojećih politika kako bi se obezbedilo da budu pravične. Obezbeđivanjem da resursi – ljudski, fizički i finansijski - budu pravično raspodeljeni, lokalne i regionalne mogu pokazati da odgovaraju na potrebe građana i time pomoći da se jača demokratija.

Ljudi koji rade za lokalne i regionalne vlasti su obično vrlo posvećeni pružanju javnih usluga i, kao izabrani odbornici, žele da daju sve od sebe za ljude u njihovoj oblasti. Međutim, nemaju uvek alate i podršku da to rade delotvorno i pravično.

Politička volja i liderstvo

Političko liderstvo i podrška za rodnu ravnopravnost su od suštinske važnosti kako bi se obezbedilo da se ovo pitanje uopšte razmatra. Političari moraju biti ubeđeni da je ravnopravnost žena i muškaraca važan princip na osnovu koga se vrši lokalna ili regionalna vlast i da taj princip prenesu upravi.

Liderstvo se takođe zahteva od najviših nivoa uprave koja mora pokazati da je rodna ravnopravnost važan deo rada organa i da će rukovodioci biti pozvani na odgovornost za ostvarivanje svog dela odgovornosti.

Legislativa

Neke zemlje su usvojile zakone kojima se od lokalnih i regionalnih vlasti zahteva da razmotre uticaj svojih politika i prakse na žene i muškarce. U Švedskoj, značajna unapređenja usluga su bila rezultat dobro ustanovljenog metoda 3R – reprezentativnost, resursi i realije.

U Norveškoj, Zakon o rodnoj ravnopravnosti zahteva da rodna perspektiva treba da postoji u svim aktivnostima lokalnih i regionalnih vlasti koje moraju da izveštavaju o statusu i relevantnim merama kao deo godišnjih izveštaja i budžeta.

U Ujedinjenom Kraljevstvu, javna tela uključujući lokalne i regionalne vlasti imaju zakonsku dužnost da unapređuju rodnu ravnopravnost i moraju da sprovedu procene o uticaju politika, praksi i procedura na rodnu, rasni i ravnopravnost osoba sa invaliditetom, što mora da se objavljuje.

Publicitet

Norveška objavljuje jednom godišnje rezultate indeksa rodne ravnopravnosti gde se opštine ocenjuju na osnovu niza direktnih i indirektnih pokazatelja rodne ravnopravnosti (obuhvat dece od 1-5 godine obdaništima, nivoi obrazovanja žena i muškaraca, učešće u radnoj snazi žena i muškaraca, prihod žena i muškaraca, procenat žena koje su članice opštinskih skupština). Objavljivanje ovih informacija je dovelo do unapređenja jer niko ne želi da bude na dnu liste.

Broj žena u lokalnim upravama

Teško je doći do tačnih brojki o učešću žena u lokalnim upravama ali informacije koje su dostupne ukazuju na nedovoljnu zastupljenost žena na najvišim nivoima i prekomernu zastupljenost žena u najniže plaćenim segmentima.

Akcije koje dovode do promene

Povelja CEMR (član 11.) zahteva od potpisnica da priznaju potrebu za unapređenjem ravnopravnosti žena i muškaraca u svim aspektima zapošljavanja svog osoblja, i da priznaju pravo na usklađivanje profesionalnog, društvenog i privatnog života. Ona obavezuje potpisnice na reviziju politika i procedura i rešavanje neravnopravnosti, u vezi sa:

- jednakim platama, uključujući jednake plate za rad jednake vrednosti, uređenjem zarada, naknada, sistema zarada i penzija,
- pravičnim zapošljavanjem, pravičnim i jasnim mogućnostima za unapređenje i razvoj karijere,
- ravnomernom zastupljenošću žena i muškaraca na svim nivoima, naročito na višem nivou;
- rešavanjem razdvajanja poslova bazirano na polu
- konsultacija sa zaposlenima i njihovim sindikatima čime se obezbeđuje ravnomerno učešće žena i muškaraca u svim savetodavnim ili pregovaračkim telima..

Indikatori koji se definišu za praćenje napretka u ovom pitanju će verovatno obuhvatiti broj žena i muškaraca na višim funkcijama i ukupni jaz između zarada žena i muškaraca zaposlenih u lokalnim i regionalnim vlastima.

Akcioni planovi

Jedan od najdelotvornijih načina za postizanje napretka u unapređenju ravnopravnosti žena i muškaraca je putem izrade akcionih planova.

Informacije

Odlučivanje o akcijama koje treba preduzeti zahteva osnovu u vidu informacija. Neophodno je da lokalne i regionalne vlasti imaju informacije o tome ko koristi njihove usluge i ima koristi od njih i kakvi su njihovi rezultati. Ove informacije je potrebno klasifikovati po rodnim i drugim kategorijama. One mogu pokazati da ima značajnih razlika između žena i muškaraca i mogu se koristiti za utvrđivanje prioriteta.

Konsultacije

Molba građanima u lokalnoj zajednici da identifikuju svoje prioritete pomaže da se poveća učešće a NVO predstavljaju veoma koristan mehanizam za dolaženje do mišljenja onih koji bi inače bili neskloni da se uključe ili da razgovaraju sa lokalnim ili regionalnim vlastima.

Obuka

Potrebno je da zaposleni razumeju šta se od njih zahteva. Moraju da znaju šta jeste a šta nije prihvatljivo ponašanje, moraju da razumeju osnovne koncepte kao što je rodna ravnopravnost i da se osećaju sigurno kada koriste alate kao što je urođjavanje i rodno budžetiranje. Neophodno je da vlasti obezbede da zaposleni dobiju ovu obuku kako bi im se pomoglo da obavljaju ovaj zadatak.

Obezbeđivanje resursa

Potrebno je da zaposleni vide da rodna ravnopravnost nije samo još jedna stvar koja mora da se radi bez dodatnih resursa ili podrške. Od suštinske je važnosti da postoji adekvatno finansiranje kako bi se obezbedilo da prioritetne akcije mogu da se sprovedu. To može obuhvatati obezbeđivanje posebnih stručnih znanja o rodnim pitanjima na koja se mogu osloniti zaposleni specijalizovani za različite usluge.

Praćenje (monitoring)

Kada političari dogovore prioritete, neophodno je da uprava obezbedi da se nastavi sa ostvarivanjem napretka i da se o tome, ili o nedostatku napretka, izveštavaju izabrani predstavnici i da rukovodioci polažu račune za realizaciju stvarnih promena.