

Дијана П. Вукомановић¹
Институт друштвених наука,
Центар за политиколошка истраживања
и јавно мњење
Београд (Србија)

342.531.11-053.2:305-055.2(497.11)
316.66:342.531.11-055.2(497.11)
Оригинални научни рад
Примљен 27/05/2021
Прихваћен 22/08/2021
doi: [10.5937/socpreg55-32434](https://doi.org/10.5937/socpreg55-32434)

РОДНА СЕНЗИТИВНОСТ ПАРЛАМЕНТА СРБИЈЕ – МАПИРАЊЕ МОЋИ ПОСЛАНИЦА

Сажетак: Мапирање моћи посланица у Скупштини Србије, анализирањем структуре чланства и руководства Скупштине и парламентарних одбора, указује да посланице доминирају у социјално-културолошком кластеру одбора, као и у одборима за спољне и евроинтеграцијске послове. Посланице су све видљивије у легислативно-правосудним одборима, док су одбори за унутрашње послове, одбрану и безбедност минимално отворени за њихово чланство. У порасту је тренд ангажмана посланица у областима екологије, потом трговине и финансија и, у мањој мери, у инфраструктурним одборима. Степен институционалне родне сензитивности Скупштине Србије није адекватан, и потребна је измена Пословника и Кодекса у циљу увођења родно осетљивих правила и процедура.

Кључне речи: посланице, изборне квоте, родна сензитивност парламента, парламентарни одбори

Увод

Политика и кључне политичке институције – партије, парламент, влада – су куће, односно поља моћи у којима највише долазе до изражаја традиционалне поделе по основу мушког и женског рода – друштвено одређених улога, понашања, и односа које одређено друштво сматра прикладним за жене и мушкарце. У институционалном пољу политике одвија се континуиран процес реинтерпретације наслеђених патријархално-традиционалних полно-родних улога мушкараца и жена.

Будући да жене постају у све већем броју репрезентоване и видљиве у политичком пољу Србије, одвија се убрзани процес феминизације политике. Могуће је посматрати две димензије феминизације политике – дескриптивну, нумеричку репрезентацију жена унутар политичких институција, и супстантивну репрезентацију женских родно оријентисаних интереса у форми различитих програма јавних политика и законодавства (како указују Campbell & Childs, 2015).

¹ dijana.vukomanovic@gmail.com

Док политичке партије још увек остају недовољно транспарентне за анализу родне равноправности на релацији лидери – функционери – чланство, најтранспарентнија институција у политичком систему Србије је парламент, будући да су седнице и иступања народних посланика доступни јавности. Анализа која следи биће фокусирана на испитивање степена родне осетљивости Народне скупштине Републике Србије (НСРС), користећи поједине кључне индикаторе за евалуацију родне сензитивности парламента, који су садржани у приручницима – упитницима Интерпарламентарне уније (IPU, 2016),² ОЕБС-ове Канцеларије за демократију и људска права (ODIHR) и Европског института за родну равноправност (енгл. EIGE). Применом ових индикатора анализа ће омогућити мапирање моћи посланица у четири сазива Скупштине Србије (од IX до XII), у периоду 2012–2020. године.

Према дефиницији Интерпарламентарне уније, родно осетљиви парламент је онај „који по свом саставу, структури, делатностима, методама и раду одговара потребама и интересима како жена, тако и мушкараца” (Palmieri, 2011, р. 6). Европски институт за родну равноправност истиче суштину – да родно осетљиви парламенти промовишу пуну партиципацију жена „без супстантивних, структурних или културолошких баријера” и служе као „позитиван пример оснаживања жена у ширем друштву” (EIGE, 2019, р. 5).

У тренутку када се у Скупштини Србије усваја дуго очекивани Закон о родној равноправности,³ важно је указати у којој мери је највише законодавно тело – Скупштина Србије – родно осетљива, тј. у којој мери су посланице интегрисане као политички равноправне са својим колегама посланицима.

Ефекти изборних квота на репрезентацију жена у парламенту Србије

Највећи успех у остваривању родне равноправности у Србији на скали Индекса родне равноправности (по методологији истоименог Индекса Европске уније) постигнут је у домену моћи, због активног укључивања жена у политички живот на националном нивоу, што значи да је увођење и постепено повећање изборних квота за „мање заступљени пол” – жене, дало очекиване резултате. Непосредно пред парламентарне и локалне изборе 2020. године изборне квоте су повећане са претходних 30% на 40%, а након избора у јуну исте године, на конститутивној седници Скупштине Србије од 250 изабраних посланика 39% су биле жене.⁴

² Приручник ИПУ је преведен на српски језик и одштампан под насловом „Процена родне осетљивости парламента – Приручник за самопроцену” у оквиру пројекта „Јачање надзорне улоге и јавности у раду Народне скупштине – друга фаза” Програма Уједињених нација за развој (УНДП) и Народне скупштине Републике Србије уз финансијску подршку Швајцарске агенције за развој и сарадњу (SDC) 2018. године.

³ Израда модела, односно нацрта овог закона започета је 2014. године, да би тек 26. априла 2021. године Предлог овог закона ушао у скупштинску процедуру и коначно био усвојен 20. маја 2021. Види: Gender Equality Law Proposal. Доступно на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2021/741-21.pdf. Приступљено: 27. априла 2021.

⁴ Након парламентарних избора у јуну 2020. број посланица у XII сазиву Скупштине Србије, који је конституисан 3. августа 2020, повећан је на 38,8% (од 250 посланика 97 су биле жене).

Проблем са системом квота јесте у томе што жене које су изабране или именоване путем специјалних, афирмативних мера, као што је систем квота, нису у политици перципиране на исти начин као оне које би биле изабране у отвореној конкуренцији са мушкарцима – општи је утисак да је женама на овај начин умногоме олакшан улазак у парламент и да су посланичка места применом система квота за њих била, на неки начин, резервисана. Будући да су жене постепено у све већем броју улазиле у парламент као посланице, подаци о њиховој распоређености на руководеће позиције унутар парламента дају нам прецизнију слику о реалној моћи жена у парламенту Србије.

Од када је поново уведен вишестраначки систем у Србији и конституисана вишестраначка Скупштина Србије, од јануара 1991. године надаље, у протекле три деценије, три су жене биле председнице највишег законодавног тела: први пут је жена изабрана за председницу парламента у V сазиву (2001–2004), затим у VIII сазиву од 2008. до 2012, а једна је била председница у два сазива Скупштине – у X сазиву у периоду 2014–2016. и у XI сазиву од 2016. до 2020. године, док је на истој позицији у периоду 1991–2021. било 11 мушкараца.

Током 90-их ниједна жена није била изабрана за председницу Скупштине, док је само једна жена била потпредседница неколико месеци 1993. године у току II сазива Скупштине. Број потпредседница се значајно повећао након демократских промена 2000. године у свим сазивима: од V сазива 2001. до данашњег XII који је конституисан 2020. године, број жена потпредседница у појединачним сазивима се кретао од једне до три, док су на овим функцијама и даље натполовично доминирали мушкарци, изузев у VIII сазиву од 2008. до 2012. када је од шест потпредседника било 3 жене и 3 мушкараца (тада је и председница Скупштине била жена).⁵

Индикативно је да су у периоду 2012–2020. у четири скупштинска сазива само шест жена биле председнице посланичких група, али процедура њиховог номиновања и избора за ове позиције проистиче искључиво из кадровске политике њихових матичних партија и не може се тумачити као показатељ родне не/осетљивости Скупштине Србије.

Значајно је истаћи да је након увођења изборних квота следећи корак оснаживања жена у политици такође био начињен у Скупштини Србије – 14. фебруара 2013. први пут је формирана Женска парламентарна мрежа (ЖПМ), уз асистенцију домаће невладине организације (Београдског фонда за политичку изузетност) и међународних организације – ОЕБС-а и *UN Women*. Први пут у историји парламентаризма у Србији удружиле су се посланице из свих посланичких група у Скупштини Србије – и из власти, и из опозиције. Премда је осмишљена као неформална група жена посланица, ЖПМ је доказала своју одрживост – функционише већ осам година, по принципу добровољног чланства чланица свих парламентарних група,⁶ међу којима се периодично бирају координаторке ЖПМ из различитих посланичких група по принципу ротације. Једном годишње се одржавају тематске Конференције ЖПМ на којима учествују и

⁵ Народна скупштина Републике Србије (1991–2021). Доступно на: [http://www.parlament.gov.rs/\(1991-2021\).2145.html](http://www.parlament.gov.rs/(1991-2021).2145.html) Приступљено 5. маја 2021.

⁶ Ипак, потребно је напоменути да су постојали и изузеци – у XI сазиву Скупштине Србије, од 2016–2020. године, посланице чланице Српске радикалне странке нису желеле да се ангажују у раду Женске парламентарне мреже.

посланице из АП Војводине и одборнице локалних скупштина широм Србије, као и експерткиње и активисткиње женских невладиних организација из домаћег цивилног сектора, представници релевантних министарстава и независних тела (повереника за заштиту равноправности), те представници релевантних међународних организација.

Улазак жена у ЖПМ у парламенту је својеврсни симболични ритуал изласка политичарки из њиховог „партијског гета” – на име, како је указала Чичкарић, парадоксално је да је удруживање чланица политичких партија у матичне партијске Форуме жена, и „изостанак сарадње и умрежавања политичарки са женским организацијама и феминистичким покретом резултирало својеврсном гетоизацијом жена унутар политичких странака” (Čičkarić, 2020, стр. 19). Основано је претпоставити да ће се унутар ЖПМ у Скупштини Србије, где се укрштају и нивелишу супротстављени партијски интереси, поготово на релацији власт – опозиција, отворати нови простори за умрежавање политичарки и активисткиња женског цивилног покрета у Србији.

Родно оријентисана парламентарна култура

Стандарди радне етике и обрасци парламентарне културе у Скупштини Србије проистичу из прописа који регулишу права и дужности посланика: Закона о Народној скупштини (из 2010),⁷ Пословника Народне скупштине (из 2012)⁸ и Кодекса понашања народних посланика (који је усвојен у децембру 2020),⁹ и они су углавном родно неутрални, тачније, не препознају и не помињу питање родне равноправности. Индикативно је да последњи у низу – Кодекс, који су различите радне групе посланика припремале чак дванаест година, од 2008. до 2020, игнорише питања родне равноправности, и у чл. 4. ст. 2 само уопштено помиње и пол као један од основа забране дискриминације у обављању посланичке функције.

Премда се у стенограму говора народних посланика у Скупштини Србије могу наћи бројни докази о вербалној мизогинији и омаловажавању жена – како политичарки, тако и оних које то нису, текст Кодекса понашања посланика остаје без иједне реченице којом би се забрањивала вербална деградација, сексуално узнемиравање или исмевање жена. Србија има своју сталну скупштинску делегацију при Парламентарној скупштини Савета Европе и стога је логично позвати се на стандарде којима ова институција позива националне парламенте држава чланица да „охрабре чланове парламента да усвоје не-сексистички језик и да не прибегавају сексистичким стереотипима у току својих парламентарних активности”.¹⁰

⁷ *Official Gazette of the Republic of Serbia*, no. 9/2010.

⁸ Rules of Procedure of the National Assembly (consolidated text), *Official Gazette of the Republic of Serbia*, no. 20. March 16, 2012. Доступно на: <http://www.parlament.gov.rs/31.html>

⁹ Кодекс понашања народних посланика усвојен је након формирања XII сазива Скупштине, 24. децембра 2020. Види: Code of Conduct of MPs, доступно на: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS69-20.pdf. Приступљено 24. децембра 2020.

¹⁰ Article 7.4. of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe’s Resolutionno. 1751 (2010) *Combating sexist stereotypes in the media*. Доступно на: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17893&lang=en>

Такође, проблем је што актуелним прописима у Скупштини Србије није регулисан ни равноправан третман парламентарних службеника – запослених у Стручној служби Скупштине.¹¹ Примери добре парламентарне праксе у којој кодекси регулишу третман парламентарних службеника, тј. особља, намећу обавезу поштовања и пристојности, изнад и преко правних захтева, да би се избегла дискриминација и узнемиравање службеника (OSCE/ODIHR, 2012, р. 58). Стручна служба Скупштине Србије нема прописе који гарантују да је радно место запослених у стручној служби слободно од полне дискриминације, сексизма и узнемиравања, а самим тим није ни предвиђен механизам који би се бавио притужбама на узнемиравање и дискриминацију.

Мапирање моћи посланица у парламентарним одборима

Да би се добили поузданији показатељи о родној сензитивности Скупштине Србије и одговор на питање да ли унутар Скупштине и поред континуираног повећања броја посланица још увек можемо да говоримо о постојању родне сегрегације и типизирани о оријентацији женских и мушких посланика на „мушке” и „женске” теме у политици, које су уочене у истраживањима претходних сазива Скупштине Србије (уп. Vuković, 2008; и Vuković, 2014), потребно је размотрити како посланице након избора и доделе мандата у Скупштини Србије усмеравају свој ангажман у радним телима Скупштине Србије. Будући да се полази од претпоставке да ангажман жена у радним телима скупштине, односно одборима најбоље одсликава њихову професионалну-стручну квалификацију, као и индивидуални политички афинитет – опредељеност за бављење одређеним ресорима политике, али исто тако одсликава и њихов реални капацитет моћи у политици. У парламентарној пракси свих земаља света одбори се сматрају изузетно важним – као што је важан рад министарстава у влади као извршној грани власти, тако је важан рад одбора у парламенту. Одбори као стална радна тела Народне скупштине имају две основне улоге – законодавну и контролну (овлашћења одбора одређена су чланом 44. Пословника).

Разлог због којег су парламентарни одбори релевантни за мапирање моћи посланица произлази из процеса селекције и кадрована приликом номинације посланика и посланица у чланство појединих одбора, будући да Секретаријат Народне скупштине додељује квоте за сваки одбор по посланичким групама, сразмерно броју посланика посланичке групе (у складу са чл. 23. ст. 1. Пословника). Овај процес селекције кандидата за чланство у одборима одвија се у неколико кругова консултација: унутар партије, унутар посланичке групе и унутар парламента. Капацитет посланице или посланика да буде члан или заменик члана одбора одмерава се с обзиром на њихово образовање и стручне квалификације, али и *vis-à-vis* политичког ранга посланичких група у парламенту. Наиме, неписано је правило у парламентарној кадровској

¹¹ Број запослених у Стручној служби Скупштине варира – тако је у току 2015. године било евидентирано 519 запослених, да би почетком 2017. број запослених био редукован на 427. Види: *Information Booklet on National Assembly's work*, 30. април 2018. Доступно на: <http://www.parliament.gov.rs/upload/documents/Informator.pdf> Приступљено 4. фебруара 2021.

политици да се у (нај)важније одборе делегирају (нај)репрезентативнији партијски кадрови.

Најрелевантнији интернационални аналитичко-методолошки индикатори и алати за мерење родне сензитивности парламената такође су веома селективни када анализирају структуру чланства парламентарних одбора. Европски институт за родну равноправност за потребе Базе података о женама и мушкарцима у процесу доношења одлука користи тзв. БЕИС (енгл. *BEIS*) класификацију којом се у државама-чланицама ЕУ ресорне функције влада држава-чланица разврставају у четири категорије, тј. кластера: базичну, економску, инфраструктурну и социјално-културолошку. У складу са овом класификацијом, Европски институт за родну равноправност врши и класификацију парламентарних одбора на:

- Базичне (спољни и унутрашњи послови, одбрана, правда);
- Економске (финансије, трговина, индустрија, пољопривреда);
- Инфраструктурне (транспорт, комуникације, животна околина);
- Социјално-културолошке (здравље, образовање, социјална политика, запошљавање, породица, култура, спорт). (EIGE, p. 13)

Детаљна анализа заступљености посланица у својству чланица укупно 20 одбора, у четири узастопна сазива Скупштине Србије (од IX до актуелног XII), након увођења система квота од 30, односно 40 посто, у периоду 2012–2014–2016–2020. године, изложена је у прилогу, у [Табели 1](#). Да би се добили што поузданији закључци о ангажману и утицају посланица у овим одборима у протеклој деценији, у анализи која следи биће наведени збирни подаци, тј. проценти за сва четири сазива (од 2012. до 2020), док су у [табели 1](#) изложени и подаци по сваком скупштинском сазиву појединачно.¹²

Како се може видети из података изложених у [Табели 1](#), жене доминирају у чланству специфичне групе одбора који се сврставају у домен фундаменталних људских, првенствено идентитетских права – као што су Одбор за људска, мањинска и права родне равноправности или Одбор за права детета, који је Пословником Скупштине одређен као посебно стално радно тело Скупштине. Потребно је нагласити да је структура чланства у овом одбору унапред дефинисана Пословником и да не произилази из некакве биолошке предиспозиције жена да буду чланице одбора који се бави искључиво правима деце.¹³

¹² У посматраном периоду од 2012. до 2020. у Скупштини Србије, у складу са Пословником, делује 20 сталних радних тела – одбора (чија је надлежност дефинисана чл. 48 – чл. 66. Пословника). Већина, или 18 сталних радних тела/одбора имају сваки по 17 чланова, док Одбор за контролу служби безбедности има 9 чланова. Одбор за право детета образује се као посебно стално радно тело чији број чланова варира, зависно од броја посланичких група у једном сазиву парламента, и досеже број од 20 до 24 посланика.

¹³ Одбор за право детета образован је као посебно стално радно тело којим председава *ex officio* председник Народне скупштине, а у његовом чланству су такође *ex officio* и потпредседници Народне скупштине, председник Одбора за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва, као и представници посланичких група – народни посланици (чл. 47. и чл. 67. Пословника).

Уочљиво је да је у сва четири сазива Скупштине убедљива доминација посланица у Одбору за људска и мањинска права и равноправност полова – збирни проценат чланица у сва четири сазива од 2012. до 2020. износи 69% од укупног чланства овог одбора. Значајно је нагласити да је пре 2012. Одбор за равноправност полова у сазиву Скупштине 2008–2012. било самостално радно тело у чијем чланству су и тада доминирале жене, а такође су и председница и потпредседница биле жене (од 14 посланика тада су само двојица чланова били мушкарци). Новим Пословником усвојеним 2011. године интегрисане су надлежности овог одбора са Одбором за међунационалне односе (који је укинут) у јединствени Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова. Поред општих људских и мањинских питања, у надлежности новоинтегрисаног одбора је, између осталог, и да разматра предлог закона и другог општег акта са становишта унапређивања и постизања равноправности (родне једнакости) полова, да сагледава стање вођења политике, извршавање закона и других општих аката од стране Владе и других органа и функционера одговорних Народној скупштини, са становишта поштовања равноправности полова (чл. 52. ст. 3. Пословника). Дакле, овај одбор има надлежност *ex-ante* и *ex-post* родно оријентисане анализе закона и њихове примене у пракси. Ипак, оваква делатност одбора није спроведена у пракси, будући да убрзана динамика редовних и ванредних седница Скупштине Србије не омогућава довољно времена ни капацитета за детаљнију аналитичку делатност одбора, посланика и стручне службе Скупштине.

Надаље, како показују подаци изложени у [табели 1](#), жене у већој мери изражавају своју социјалну сензибилност према корпусу основних економско-социјалних права – будући да су у већем броју чланице одбора који се баве радом, друштвеном инклузијом или борбом за смањење сиромаштва (збирни проценат чланица овог одбора за сва четири сазива је 59%). Такође, жене су првенствено заинтересоване и за новију генерацију људских права, као што су култура и информисање (овај одбор је на другом месту по проценту чланица – 67%), као и у области екологије – у одбору за животну средину (збирни проценат жена чланица у овом одбору је 47%).

Интересантно је да су посланице у већој мери него њихове мушке колеге заинтересоване за питања спољне од унутрашње политике. То се првенствено види када се упореде подаци о чланству Одбора за спољне послове (збирни проценат за сва четири сазива је 53%) и Одбора за европске интеграције (збирни проценат је 55%). Док је спољнополитичка и евроинтеграцијска оријентација посланица у порасту, уочљиво је опадање њихове заинтересованости за питање тзв. српског националног интереса које већ више од три деценије доминира на политичкој сцени Србије, од почетка 90-их до данас. Наиме, индикативно је да 2012. године ниједна посланица није била чланица Одбора за Косово и Метохију (додуше, једна посланица имала је статус заменице члана), а у сва четири посматрана сазива чланство жена у овом одбору је ниско (збирно износи 14%). Такође је индикативан опадајући тренд чланства посланица и у Одбору за дијаспору и Србе у региону (2012. године је у чланству овог одбора било 44% жена, а 2020. године тај проценат је преполовљен и износи 19%). Премда је национално питање и даље свеприсутно и актуелно на политичкој сцени Србије, може се закључити да жене политичарке исказују дистанцу од ове национално оријентисане арене политичког дискурса.

Паралелно са анационалном оријентацијом, запажа се, с друге стране, и тренд повећања интересовања жена посланица за животно оријентисане теме – за питања здравља и породице (збирни проценат чланица овог одбора је 43%), као и по индикативном тренду пораста заинтересованости – њиховог чланства у одборима за образовање и науку (збирни проценат у сва четири сазива је 37%).

Уочљива је још једна тематска опредељеност посланица – наиме, судећи по чланству у одборима, изражен је тренд пораста интересовања посланица за уставна питања и законодавство (збирни проценат чланства износи 35%), као и за питања правосуђа, државне управе и локалне самоуправе (32%), што кореспондира са чињеницом да жене такође процентуално доминирају по броју запослених у државној, покрајинској и локалној администрацији.¹⁴ Индикативно је да су у XII сазиву од 2020. године у Одбору за уставна и законодавство жене изабране и за председницу и за заменицу председнице овог одбора. Не само да се жене перципирају као легалисти у законодавном телу, већ је уочљива и све већа ангажованост жена у судској грани власти, будући да је у Србији већи број жена судија, него мушкараца, као и да жене уназад неколико година врше и функцију председнице Уставног суда, и функцију министарке правде, и функцију републичке јавне тужитељке. Већи степен интересовања, али и шире друштвене перцепције „подобности” жена за ове позиције, свакако да кореспондира, односно да извире из архаичне, митске перцепције жена – праведница, на начин на који су их представљали антички Грци и Римљани.¹⁵

За разлику од ове две групе одбора где су жене доминантне или постају заступљене у све већем броју, још увек је недовољан ниво репрезентативности жена у одбору који се бави финансијским питањима, питањима буџетске контроле – трошења јавних средстава (збирни проценат чланица у четири скупштинска сазива у овом одбору је 21%). Сличан је ниво репрезентативности жена и у одбору за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације (збирно 25%). Дакле, у ова два одбора је ниво репрезентативности посланица испод нивоа њихове процентуалне заступљености по броју посланичких места. Ипак, то не значи да жене нису заинтересоване за економска питања, напротив, јер су све више ангажоване у раду Одбора за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику, и у новом XII сазиву Скупштине 2020. године више од половине чланова овог одбора су жене (59%). Важно је нагласити да су жене биле председнице овог Одбора у три узастопна сазива, 2012–2014–2016, а у сазиву од 2016 до 2020. године, поред председничког, и на потпредседничком месту је била жена. Такође је важно напоменути да, иако у мањем броју заступљене у чланству, жене су у протекла четири сазива Скупштине, од 2012. до 2020. године, биле биране на место председница, односно заменица председника у сва три економско-финансијска одбора: за привреду, за просторно планирање и за финансије (видети [табелу 1](#)).

¹⁴ Према подацима Министарства државне управе и локалне самоуправе из 2021. године, на административним местима у Републици Србији је запослено 61% жена и 39% мушкараца.

¹⁵ Код Римљана је Јустиција, богиња права и праведности, приказивана као часна жена везаних очију, која у десној руци држи мач, а у левој вагу. Ова два симбола исказују њену вештину да тачно одваже кривицу и невиност. Док су стари Грци правили разлику између права и праведности, и код њих је богиња природног права и божанског поретка била Темида, а богиња праведности, моралног поретка и правичног просуђивања – Дика.

Изузетак је Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду у којем ниједна посланица у четири сазива Скупштине од 2012. до 2020. није била изабрана ни за председницу ни за заменицу председника, док је збирни проценат жена чланица у овом одбору у четири сазива 27%. Исти је случај и са Одбором за административно-буџетска питања који се претежно бави поштовањем „кућног реда” унутар Скупштине и мандатно-имунитетским питањима, у чијем је чланству збирно било 24% жена, али ни у једном од четири сазива жене нису биле ни председнице, ни заменице председника овог одбора. Тако да су ова два одбора изузеци од укупно 20 одбора који на свом челу нису имали жену председницу, односно заменицу председника. Питање председника /заменика председника одбора не може се решити увођењем квота, али једно од могућих решења из примера добре парламентарне праксе јесте да би сваким или најважнијим одборима могли наизменично да копредседавају мушкарац и жена.

Напослетку, али изузетно важно и индикативно јесте посматрати пример два одбора који се традиционално сврставају у ресоре силе, где доминирају мушкарци. Наиме, реч је о Одбору за одбрану и унутрашње послове у чију надлежност спада надзор над ресорима војске и полиције. Уочљива је „нулта заступљеност” жена у чланству овог одбора 2012. године – сем једне заменице члана, овај одбор 2012. у свом чланству није имао ниједну жену – сви чланови били су мушкарци. Ипак, у следећем сазиву 2014. године број посланица чланица Одбора се повећао на 18%, а још је важнији податак да је тада од три чланице једна посланица изабрана да председава овим одбором, а наставила је да председава овим одбором и у следећем XI сазиву 2016–2020. године.

Слична тенденција се запажа у још једном одбору који је у Скупштини Србије први пут формиран 2012. године, и чија се ресорна надлежност такође традиционално сврстава у област мушке доминације. Реч је о Одбору за контролу служби безбедности, а ипак је изненађујуће, имајући на уму убрзану феминизацију Скупштине Србије, да је у сва четири скупштинска сазива у периоду 2012–2020. заступљеност жена била минимална и кретала се у проценту 0-11%, док је у новом XII сазиву од 2020. године заступљеност жена у овом одбору опет пала на нулу. Чак и са тако ниским степеном заступљености жена у чланству овог одбора, упадљиво је да је исто као и у случају са Одбором за одбрану и унутрашње послове, године 2012. први пут изабрана жена да председава и овим одбором. Потребно је нагласити да је до овог револуционарног помака дошло искључиво политичком вољом владајуће Српске напредне странке, будући да су обе посланице – председнице ових одбора биле истовремено и високе функционерке ове партије, те да су приликом избора имале пуну подршку своје матичне и коалиционих партија.

Међутим, ова кадровска комбинаторика није повољно утицала на повећање броја жена у чланству ова два одбора – што се нарочито види на примеру Одбора за контролу служби безбедности, где већ 2014. године поново имамо ситуацију да ниједна жена није члан овог одбора (само је једна имала статус заменице члана, док су 2016. године заменице чланова биле две жене, а у најновијем сазиву 2020. има пет заменица чланова, али, као што је речено, ниједна жена нема статус члана). Дакле, од ситуације да је иницијално жена председавала овим изузетно важним одбором у сазиву од 2012, дошло се до ситуације да, непуне две године касније, ниједна посланица није имала статус члана овог одбора, и тај тренд недоступности и нетранспарентности

овог маскулизираног одбора за жене наставља се и 2020. године, будући да ниједна посланица није пуноправни члан овог одбора.

На основу ових бројчаних, односно процентуалних показатеља може се закључити да је разлог оваквих контрадикторности континуирана кадровска политика водећих партија у Србији које парламентарни надзор ресора силе и ресора служби безбедности задржавају у домену мушке моћи у политици, док жене, чак и када су на председавајућим позицијама, имају церемонијалну улогу и њихово председавање не отвара врата за већи уплив жена у надзор ресора одбране, полиције и безбедности. Оправданост овог закључка показује и кадровска политика на нивоу извршне власти, тј. Владе, будући да уназад три деценије ниједна жена није могла да дође на чело министарства војске, полиције или безбедносне агенције, чак ни када је у октобру 2020. године изабрана нова Влада Републике Србије, у којој скоро половину чланова чине министарке¹⁶ и коју такође предводи жена, тј. председница Владе, док су две министарке уједно и потпредседнице Владе.

Међутим, потребно је нагласити да је ипак унутар Скупштине Србије 2011. године први пут формирано једно привремено радно тело чијим је оснивањем отворен канал за посредни утицај и партиципацију жена у безбедносном сектору, и то у оквиру механизма надзора над Резолуцијом Савета безбедности Уједињених нација 1325 – Жене, мир и безбедност. Наиме, крајем децембра 2011. године Скупштина је усвојила Одлуку о образовању Комисије за праћење спровођења Националног акционог плана за примену Резолуције 1325 Савета безбедности УН – Жене, мир и безбедност у Републици Србији (2010–2015).¹⁷ Комисија је била замишљена као надзорно демократско тело Скупштине Србије које ће да контролише и надзире рад свих органа и механизма за спровођење Националног акционог плана у овој области, и на челу Комисије биле су узастопно две посланице, од којих је једна истовремено била и председница Одбора за одбрану и унутрашње послове.

Ангажман жена у безбедносном сектору у Србији ипак није само симболичан јер је видљив и у иностранству – у домену парламентарне дипломатије. Индикативно је да су у три узастопна сазива Скупштине, од IX до XI, жене биле на челу сталне парламентарне делегације Скупштине Србије при Парламентарној скупштини ОЕБС-а, док су на челу две сталне парламентарне делегације – при Парламентарној скупштини НАТО и при Парламентарној скупштини Организације договора за колективну безбедност¹⁸ – у сва три сазива били су мушкарци, који доминирају и у чланству ове две делегације.

¹⁶ Жене су на челу следећих 10, од укупно 21 министарских ресора у Влади Србије која је формирана 28. октобра 2020. године: рударства и енергетике; културе и информисања; привреде; заштите животне средине; трговине, туризма и телекомуникација; правде; државне управе и локалне самоуправе; људских и мањинских права и друштвеног дијалога; европских интеграција; рада, запошљавања, борацких и социјалних питања. Види: Састав владе Републике Србије. Доступно на: <https://www.srbija.gov.rs/sastav/177/sastav-vlade.php> Приступљено 21. маја 2021.

¹⁷ Одлука о образовању Комисије објављена је у Службеном гласнику Републике Србије бр. 101, 10. децембра 2011.

¹⁸ Пуноправне чланице Парламентарне скупштине Организације договора за колективну безбедност су парламентарне делегације из Руске Федерације, Белорусије, Јерменије, Казахстана, Киргизије и Таџикистана. Србија има посматрачки статус.

Закључак

Анализа је показала да је повећање законски гарантованих квота довело до убрзане феминизације парламента Србије и до успостављања родно балансиране партиципације која још увек не постоји унутар политичких партија у Србији, а коју Европски институт за родну равноправност дефинише као „репрезентацију или жена или мушкараца у неком органу за доношење одлука у јавном и политичком животу која не пада испод 40% као прага паритета”. Надаље, анализа података о броју и структури чланства и руководства Скупштине Србије, парламентарних одбора и парламентарних делегација указује да су у великој мери отклоњене баријере родне сегрегације између мушких и женских посланика у Скупштини Србије, те да се структура Скупштине Србије усмерава ка хоризонталној сегрегацији коју Европски институт за родну равноправност дефинише као „концентрацију жена и мушкараца у различитим секторима или занимањима”. Насупрот вертикалној сегрегацији која подразумева „концентрацију жена и мушкараца на различитим степенима, нивоима одговорности или позицијама” (EIGE. 2019, pp. 31–32).

Када се упореде и сумирају подаци анализе структуре одбора у Скупштини Србије, по моделу БЕИС класификације, може се закључити да су у протеклој деценији, од 2012. до 2020. године, жене успоставиле доминацију у социјално-културолошком кластеру ресора (култура, социјална питања, запошљавање, здравље, породица, образовање). Још је важнији налаз анализе да су посланице оствариле успешан продор у три одбора који се сврставају у базичне ресоре – спољне/евроинтеграцијске послове и правду, где је њихова репрезентативност у складу са нивоом репрезентације проистекле из изборних квота. Ипак, унутар овог ресора, унутрашњи послови и одбрана остају прилично затворени за приступ и ангажман посланица, чак и када оне заузимају челну позицију председнице овог одбора. Такође су посланице оствариле виши степен ангажмана у економском ресору – нарочито у областима трговине и финансија, у мањој мери у области пољопривреде, док су унутар инфраструктурних ресора посланице равноправно са мушкарцима ангажоване у области животне средине, а у мањој су мери у питањима саобраћаја и комуникација. Анализа је показала да су посланице у Скупштини Србије интегрисане у рад скоро свих скупштинских одбора, изузев једног: Одбор за контролу служби безбедности, премда је започет процес ангажмана посланица преко механизма парламентарне контроле спровођења Резолуције Савета безбедности УН 1325 и преко партиципације посланица у делегацијама Народне скупштине РС при парламентарним скупштинама ОЕБС, НАТО и Организације договора за колективну безбедност.

Мапирање моћи жена посланица у Скупштини Србије показује да се њихова моћ, проистекла из повећања изборних квота, у великој мери успешно трансформише у реалну, видљиву и интегрисану институционалну моћ унутар хоризонталне структуре парламента Србије. Ипак, анализа је показала да је степен институционалне родне сензитивности Скупштине Србије још увек на незадовољавајућем нивоу и да је потребна измена и допуна првенствено интерних прописа (Пословника и Кодекса) у циљу увођења родно осетљивих правила и процедура које ће омогућавати женама посланицама да у пуном капацитету обављају своје посланичке функције.

Dijana P. Vukomanović¹
Institute of Social Sciences,
Center for Politicological Research and Public Opinion
Belgrade (Serbia)

GENDER SENSITIVITY OF THE SERBIAN PARLIAMENT – MAPPING THE POWER OF WOMEN MPs

(Translation In Extenso)

Abstract: Mapping the power of women MPs in the Serbian Parliament, through the analysis of the membership and the leadership of the Parliament and parliamentary committees, indicates that women MPs dominate the socio-cultural cluster of the committees, as well as foreign affairs and European integration committees. Women MPs are increasingly more visible in legislative-judiciary committees, while interior, defence and security affairs committees and minimally open to their membership. There is a growing trend of engaging women MPs in committees for ecology, then in trade and finance and, to a lesser extent, in infrastructure. Institutional gender sensitivity of the Serbian Parliament is still inadequate, and changes to the Rules of Procedure and the Code of Conduct are necessary in order to introduce gender-sensitive rules and procedures.

Keywords: women MPs, election quotas, gender sensitivity of the parliament, parliamentary committees

Introduction

Politics and key political institutions – parties, parliament and government – are houses, i.e. fields of power, where traditional divisions are most pronounced on the basis of male and female gender – socially determined roles, behaviours and relationships that a particular society considers appropriate for women and men. In the institutional field of politics, there is a continuous process of reinterpretation of inherited patriarchal-traditional gender roles of men and women.

As women become increasingly represented and visible in Serbia's political field, an accelerated process of feminisation of politics is taking place. It is possible to observe two dimensions of feminisation of politics – the descriptive, numerical representation of women within political institutions, and the substantive representation of women's gender-oriented

¹ dijana.vukomanovic@gmail.com

interests in the form of various public policy programmes and legislation (as pointed out by Campbell & Childs, 2015).

While political parties remain insufficiently transparent for the analysis of gender equality between leaders – officials – membership, the most transparent institution in Serbia's political system is the Parliament, since parliamentary sessions and speeches of members of parliament (MPs) are available to the public. The subsequent analysis will focus on examining the level of gender sensitivity of the National Assembly of the Republic of Serbia (NARS), by using certain key indicators for the evaluation of gender sensitivity of parliaments contained in the handbooks – questionnaires of the Inter-Parliamentary Union (IPU, 2016),² as well as in the questionnaires of OSCE's Office for Democracy and Human Rights (ODIHR) and the European Institute for Gender Equality (EIGE). By applying these indicators, the analysis will enable the mapping of the power of women MPs in four legislatures of the Serbian Assembly (from IX to XII), in the period 2012-2020.

According to the definition of the Inter-Parliamentary Union, a gender-sensitive parliament is the one “which responds to the needs and interests of both women and men in its composition, structure, operations, methods and work” (Palmieri, 2011, p. 6). The European Institute for Gender Equality emphasizes what is essential – that gender-sensitive parliaments promote the full participation of women “without substantive, structural or cultural barriers”, and serve as “a positive example of women's empowerment for the wider society” (EIGE, 2019, p. 5)

At the time when the long-awaited Law on Gender Equality is being adopted in the Serbian Parliament,³ it is important to point out to what extent the highest legislative body, i.e. the Serbian Parliament, is gender-sensitive – to what extent female MPs are integrated as politically equal to male MPs.

Effects of election quotas on women's representation in the Serbian Parliament

The greatest success in achieving gender equality in Serbia on the scale of the Gender Equality Index (in line with the methodology of the eponymous European Union's Index) was attained in the field of power, due to the active inclusion of women in political life at the national level, which means that the introduction and gradual increase of election quotas for women as the “less represented gender” have yielded the expected results. Shortly

² The IPU's Handbook is translated and printed in Serbian under the title “Assessment of the gender sensitivity of parliament – Self-assessment manual”, within the project “Strengthening the oversight role and transparency of the parliament – second phase” of the United Nations Development Programme (UNDP) and the National Assembly of the Republic of Serbia, with the financial support of the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) in 2018.

³ The blueprinting of the model, i.e. the draft of this law started in 2014, but it was not until 26 April 2021 that the Proposal of this law entered into the parliamentary procedure, and the law was finally adopted on 20th May 2021. See: Gender Equality Law Proposal, Available at: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2021/741-21.pdf. Accessed: 27th April 2021. [in Serbian]

before the 2020 parliamentary and local elections, the election quotas were increased from the previous 30% to 40%, and after the elections in June of the same year, out of 250 elected MPs at the constituent session of the Serbian Parliament, 39% were women.⁴

The problem with the quota system is that the women who have been elected or appointed through special, affirmative measures, such as the quota system, are not perceived in politics in the same way as those who would be elected in open competition with men – the general impression is that women are enabled to enter the parliament more easily in this manner, and that the parliamentary seats are, in a way, reserved for them with the quota system. As women have gradually entered parliament as MPs in greater numbers, data on their deployment to leadership positions within the parliament give us a more accurate picture of the real power of women in the Serbian parliament.

Since the multi-party system in Serbia was re-introduced, and the multi-party Serbian Assembly was constituted, from January 1991 onwards, over the past three decades, three women have been the Speakers of the highest legislative body: for the first time a woman was elected Speaker of the Serbian Parliament in the V legislature (2001-2004), then in the VIII legislature from 2008 to 2012, and one held the Speaker position in two consecutive legislatures – in the X legislature from 2014 to 2016 and in the XI legislature from 2016 to 2020, while there were 11 men in the same Speaker position from 1991-2021.

During the 1990s, no woman was elected Speaker of the Serbian Assembly, while only one woman was the Deputy Speaker for several months, in 1993, during II legislature. The number of women Deputy Speakers increased significantly after democratic changes in 2000, since the V legislature in 2001 to the present XII legislature, which was constituted in 2020. Since 2008, the number of women Deputy Speakers has ranged from one to three per one legislature, while these posts were still dominated by men, except in the VIII legislature from 2008 to 2012, when there were 3 women and 3 men Deputy Speakers (and the Speaker of the Parliament was also a woman).⁵

It is indicative that in the period 2012-2020, only six women were the Heads of the Parliamentary Groups in four parliamentary legislatures, but the procedure of nominating and choosing them for these positions originated exclusively from the cadre selection policies of their political parties and cannot be interpreted as an indication of the gender non-sensitivity of the Serbian Parliament.

It is important to note that after the introduction of election quotas, the next step of women's empowerment in politics was also taken in the Serbian Parliament – on 14th February 2013 for the first time, the Women's Parliamentary Network (WPN) was formed, with the assistance of a domestic NGO (Belgrade Fund for Political Excellence) and international organizations – OSCE and UN Women. For the first time in the history of parliamentarism in Serbia, women MPs from all parliamentary groups in the Serbian Parliament joined together – both from the government and the opposition. Although it was conceived as an informal group of female MPs, the WPN has proven its sustainability – it has been

⁴ After the June 2020 parliamentary elections, the number of women MPs in the XII legislature of the Assembly of Serbia, which was constituted on 3rd August 2020, was increased to 38.8% (97 out of 250 MPs were women).

⁵ National Assembly of the Republic of Serbia (1991-2021) Available at: <http://www.parlament.gov.rs/> (1991-2021).2145.html Accessed: 5th May 2021 [in Serbian]

functioning for eight years, on the principle of voluntary membership of women MPs of all parliamentary groups,⁶ among whom periodically the WPN's Coordinators are selected from different parliamentary groups on the rotation principle. Once a year, thematic WPN's conferences are held with the participation of women MPs from the Autonomous Province of Vojvodina and local assemblies throughout Serbia, as well as experts and activists of women's CSOs from Serbia's civil sector, representatives of relevant ministries and independent bodies (the Commissioner for the protection of equality), and representatives of relevant international organizations.

The entry of women MPs to the WPN into the parliament is a symbolic ritual of getting women politicians out of their "party ghetto" – namely, as Čičkarić notes, it is paradoxical that the association of political party women members into Forums of Women, and "the absence of co-operation and networking of women politicians with women's organizations and the feminist movement has resulted in some kind of the ghettoization of women within political parties" (Čičkarić, 2020, p. 19). It can be reasonably assumed that within the WPN in the Serbian Parliament, where opposing party interests are intersected and juxtaposed, especially in the relations between the majority and the opposition, new space will be opened for networking of women politicians and activists of the women's civil movement in Serbia.

Gender-oriented parliamentary culture

The standards of work ethics and patterns of parliamentary culture in the Serbian Parliament originate from regulations of the rights and duties of MPs: the Law on the National Assembly (from 2010),⁷ the Rules of Procedure of the National Assembly (from 2012)⁸ and the Code of Conduct of MPs (adopted in December 2020), and they are mostly gender neutral or, more precisely, they do not recognize or mention the issue of gender equality.⁹ It is indicative that the latest one – the Code of Conduct, which was prepared by different working groups of MPs for as many as 12 years, from 2008 to 2020, ignores gender equality issues, and in Article 4, Paragraph 2 it only generally mentions gender as one of the grounds for prohibiting discrimination in the performance of MPs duty.

While in stenographic records of MPs speeches there is ample evidence of verbal misogyny and humiliation of women politicians, as well as of other women, the text of the Code of Conduct of MPs remains without a single sentence that would prohibit verbal

⁶ Nevertheless, it should be noted that there were exceptions – in the XI legislature of the Serbian Parliament (2016-2020), women MPs – members of the Serbian Radical Party did not want to participate in the work of the Women's Parliamentary Network.

⁷ "Official Gazette of the Republic of Serbia", No. 9/2010. [in Serbian]

⁸ Rules of Procedure of the National Assembly (consolidated text), *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 20. 16th March 2012. Available at: <http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/important-documents.531.html>

⁹ The Code of Conduct of MPs was adopted after the formation of the XII legislature, on 24th December 2020. Available at: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS69-20.pdf. Accessed: 24th December 2020 [in Serbian]

degradation, sexual harassment or derision of women. Serbia has its standing Parliamentary Delegation to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) and therefore it makes sense to invoke the standards by which the PACE calls the national parliaments of member states to “encourage members of parliament to adopt non-sexist language and not to resort to sexist stereotypes during their parliamentary activities”.¹⁰

Also, the problem is that the current regulations in the Serbian Parliament do not stipulate equal treatment of parliamentary staff – employees of the Professional Service of the Serbian Assembly.¹¹ Examples of good parliamentary practice in which codes regulate the treatment of parliamentary employees, i.e. staff, impose an obligation of respect and decency, above and beyond legal requirements, to avoid discrimination and harassment of employees (OSCE/ODIHR, 2012, p. 58). The Professional Service of the Serbian Parliament does not have regulations guaranteeing that the workplace of employees of the Professional service is free from gender discrimination, sexism and harassment, and therefore no mechanism is envisioned to deal with complaints of harassment and discrimination.

Mapping the power of women MPs within parliamentary committees

In order to get more reliable indicators of gender sensitivity of the Serbian Parliament, and answer the question of whether within the parliament, despite the continued increase in the number of women MPs, we can still talk about the existence of gender segregation and the typical orientation of women and men MPs towards “female” and “male” topics in politics, which have been noted in the research of previous legislatures of the Serbian Parliaments (cf. Vuković, 2008; Vuković, 2014), it is necessary to consider how women MPs, after their election and the allocation of seats in the Serbian Parliament, direct their engagement in the working bodies of the Serbian Parliament. This is based on the assumption that women’s engagement in the working bodies, i.e. parliamentary committees, best reflects their professional qualifications, as well as their individual political affinity – determination to deal with certain domains of politics, but it also reflects their real capacity of power in politics. In the parliamentary practices of all countries in the world, committees are considered extremely important – in the same manner as the work of ministry departments is important to the executive branch of government, the work of the committees is important to the parliament. The committees as standing working bodies of the National Assembly of Serbia have two basic roles – legislative and oversight roles (the committees’ competences are determined by Article 44 of the Rules of Procedure).

¹⁰ Article 7.4. of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe’s Resolution No. 1751 (2010) *Combating sexist stereotypes in the media*, Available at: <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17893&lang=en>

¹¹ The number of employees in the Professional Service of the Assembly varies – during 2015, there were 519 employees registered, and at the beginning of 2017 the number of employees was reduced to 427. See: *Information Booklet on National Assembly’s work*, 30th April 2018. Available at: <http://www.parliament.gov.rs/upload/documents/Informator.pdf>. Accessed: 4th February 2021 [in Serbian]

The reason why parliamentary committees are relevant for mapping the power of MPs derives from the cadre selection process when nominating men and women MPs for the membership of different committees, since the office of the Secretary General of the National Assembly assigns quotas for each committee per caucus – parliamentary group, in proportion to the number of MPs of the parliamentary group (in accordance with Article 23, Paragraph 1 of the Rules of Procedure). This process of selecting candidates for parliamentary committee's membership takes place in several rounds of consultations: within the political party, within the parliamentary group, and within the Parliament. The capacity of a woman or a man MP to be a member or deputy member of the committee is measured according to her/his education background and professional qualifications, but also *vis-à-vis* political ranking of the parliamentary groups. Namely, it is an unwritten rule in the parliamentary cadre selection policy to delegate (the most) representative party officials to (the most) important committees.

The most relevant international analytical and methodological indicators and tools for measuring the gender sensitivity of parliaments are also very selective when analysing the membership structure of parliamentary committees. In its Database on Women and Men in Decision-Making, the European Institute for Gender Equality uses the European Union's so-called BEIS classification, which classifies the government functions of the EU member states into four categories – clusters: basic, economic, infrastructure and socio-cultural. In accordance with this classification, EIGE also classifies parliamentary committees into the following clusters:

- Basic (foreign affairs, internal affairs, defence, justice);
 - Economic (finance, trade, industry, agriculture);
 - Infrastructure (transport, communications, environment);
 - Socio-cultural (health, education, social affairs, employment, family, culture, sport).
- (EIGE, 2019, p. 13)

A detailed analysis of the representation of MPs in the capacity of members of a total of 20 committees, in four consecutive legislatures of the Serbian Parliament (from IX to the current XII), after the introduction of the quota system of 30% and 40%, in the period of 2012-2014-2016-2020, is presented in the Appendix, in [Table 1](#). In order to get adequately accurate conclusions on the engagement and influence of women MPs within these committees over the past decade, the subsequent analysis will provide cumulative data – percentages for all four legislatures (from 2012 to 2020), while [Table 1](#) presents the data for each legislature separately.¹²

As it can be seen from the data presented in [Table 1](#) – women MPs dominate in the membership of a specific group of committees that are classified in the domain of fundamental human, primarily identity rights – such as the Committee on Human, Minority

¹² During the observed period, from 2012-2020, in the Serbian Parliament, in accordance with the Rules of Procedure, there are 20 standing working bodies, i.e. committees (their competences are defined by Articles 48–66). The majority – 18 standing working bodies, i.e. committees have 17 members each, while the Security Services Control Committee has 9 members. The Committee on the Rights of the Child has been formed as a special standing working body and its number of members varies, depending on the number of parliamentary groups in the parliament, and has between 20 and 24 MPs.

and Gender Equality Rights, or the Committee on the Rights of the Child, which has been designated by the Rules of Procedure as a special standing working body of the Assembly. It should be emphasized that the membership structure of this committee is predefined by the Rules of Procedure, and does not stem from some biological predisposition of female MPs to become the members of a committee that deals exclusively with the rights of children.¹³

It is notable that in all four legislatures of the Serbian Parliament there is pronounced dominance of women MPs in the Committee for Human, Minority and Gender Equality Rights – the cumulative percentage of members in all four legislatures from 2012 to 2020 amounts to 69% of the total membership of this committee. It is important to note that prior to 2012, there was the separate Committee for Gender Equality in the legislature of the Assembly in 2008–2012 as an independent working body, which was also dominated by women MPs, and at the positions of Chair and Deputy Chair were also women (out of 14 members at the time, only two were men). The new Rule of Procedure adopted in 2011 integrated the competencies of this committee with the Interethnic Relations Committee (which was abolished) into the single Committee for Human and Minority Rights and Gender Equality. In addition to general human and minority issues, one of the competencies of the newly integrated Committee, among other things, is to consider the bills and other general acts from the aspect of the advancement and achievement of gender equality, carry out the review of policies pursued by the Government, execution of laws and other general acts by the Government and other authorities and public officials accountable to the National Assembly, from the aspect of respecting gender equality (Article 52, Paragraph 3 of the Rules of Procedure). Therefore, this committee has the authority to perform an *ex-ante* and *ex-post* gender-oriented analysis of the laws and their application in practice. However, this activity of the committee has not been implemented in practice, since the accelerated dynamics of regular and extraordinary sessions of the Serbian Parliament does not provide enough time or capacity for a more detailed analytical activity of the committee, MPs and professional staff of the Assembly.

Furthermore, as the data outlined in [Table 1](#) show, women are increasingly showing their social sensitivity and commitment to the cluster of basic economic and social rights – since they are the majority members of the Committee for Labour, Social Inclusion and Poverty Reduction (the cumulative percentage of women members of this committee for all four legislatures is 59%). Women are also primarily interested in the newer generation of human rights, such as culture and information (the Committee on Culture and Information is second on the percentage scale of women members – 67%), as well as in the area of ecology – in the Environmental Protection Committee the cumulative percentage of women members is 47%).

Interestingly, women MPs are more interested in foreign than interior policy issues, in comparison to their male counterparts. This is primarily seen when comparing membership data of the Foreign Affairs Committee (the cumulative percentage for all four

¹³ The Committee on the Rights of the Child has been formed as a special standing working body, chaired *ex officio* by the Speaker of the National Assembly, and its membership also includes *ex officio* Deputy Speakers of the National Assembly, chairperson of the Committee for Labour, Social Affairs, Social Inclusion and Poverty Reduction, as well as representatives of parliamentary groups – MPs (Article 47. and Article 67. of the Rules of Procedure).

legislatures is 53%) and the European Integration Committee (the cumulative percentage is 55%). While the foreign policy and Euro-integration orientation of women MPs is on the rise, their interest in the matters of the so-called Serbian national interest is obviously declining, although this issue has dominated Serbia's political scene for more than three decades, from the early 1990s to the present. Namely, it is indicative that in the Committee on Kosovo and Metohija, there were no women MPs in its membership in 2012 (although one women MP had a deputy member status), and in all four observed legislatures, the membership of women MPs in this committee is low (cumulatively 14%). There is also an indicative declining trend of membership of women MPs in the Committee on the Diaspora and Serbs in the Region (in 2012 there were 44% women in this committee, and in 2020 that percentage was halved to 19%). While the national issue remains omnipresent and current in Serbia's political arena, it can be concluded that women politicians are distancing themselves from this nationally oriented arena of political discourse.

Simultaneously with such *anational* orientation, there is, on the other hand, a noticeable trend of increasing interest of women MPs in life-oriented topics – in health and family issues (the cumulative percentage of women members of this committee is 43%), as well as an indicative trend of increasing interest in their membership in the Committee on Education and Science (the cumulative percentage in all four legislatures is 37%).

Another thematic determination of women MPs is observed – namely, according to their membership in different committees, a trend of increased interest is expressed by women in the Committee on Constitutional and Legislative Issues (the cumulative membership percentage is 35%), as well as in the issues of judiciary, public administration and local self-government (32%), which corresponds to the fact that women also dominate in the number of employees in the state, provincial and local governments.¹⁴ It is indicative that in the XII legislature from 2020, the Committee for Constitutional and Legislative Issues has elected women for both Chair and Deputy Chair of this committee. Not only are women perceived as advocates of legalism in the legislative body, but women's increasing involvement in the judicial branch is also visible, since there are more female than male judges in Serbia, and, in addition, in the last several years women have performed the duties of the President of the Constitutional Court, as well as of the Minister of Justice, and of the Republic's Public Prosecutor. A greater degree of interest, but also of a broader social perception of women's "eligibility" for these positions, certainly corresponds to, i.e. derives from the archaic, mythical perception of women as being righteous, in the way they were depicted by ancient Greeks and Romans.¹⁵

Unlike these two groups of committees where women are either dominant, or becoming represented in increasing numbers, there is still an insufficient level of representation of

¹⁴ According to data from the Ministry of Public Administration and Local Self-Government, in 2021 there were 61% female and 39% male employees in administrative positions in the Republic of Serbia.

¹⁵ Romans have *Justitia*, the goddess of justice and fairness, depicted as an honorable woman blindfolded, holding a sword in her right hand and the scales in the left. These two symbols express her skill to accurately measure guilt and innocence. In contrast, ancient Greeks distinguished between justice and righteousness – the goddess of natural law and divine order was *Themis*, and the goddess of the righteousness – moral order and fair judgment – was *Dike*.

women members in the committee dealing with financial issues, state budget and the control of public spending (the total percentage of women members in the four legislatures in this committee is 21%). There is a similar level of representation of women in the Committee for Spatial Planning, Transport, Infrastructure and Telecommunications (cumulatively 25%). Therefore, in these two committees, the level of representation of women MPs is below the level of their representation by the number of parliamentary seats. However, this does not mean that women are not interested in economic issues, on the contrary, because they are increasingly engaged in the work of the Committee for Economy, Regional Development, Trade, Tourism and Energy, and in the new XII legislature of the Assembly in 2020 more than half of the members of this committee are women (59%). It is important to emphasize that women were Chairs of this committee in three consecutive legislatures, 2012-2014-2016, and in the legislature from 2016-2020 the Deputy Chair position was also held by a woman. It is also important to note that although there is less representation of women in the membership, women have been elected in the past four legislatures, from 2012-2020 for the Chair, i.e. Deputy Chair posts in all three economic and financial committees: for economy, for spatial planning, and in the finance committee (see [Table 1](#)).

The exception is the Committee for Agriculture, Forestry and Water Management, in which women MPs were not elected Chairs or Deputy Chairs in the four legislatures of the Assembly from 2012-2020, while the cumulative percentage of women members in this committee is 27%. The same is the case with the Committee on Administrative and Budgetary Affairs, which mainly deals with the maintenance of the “home order” within the Assembly and mandate-immunity issues, and there were 24% women in the membership of this committee, but none of them in the position of Chair or Deputy Chair in the last four legislatures. Therefore, these two committees are exemptions from a total of 20 committees that did not have a woman Chair or Deputy Chair at their helm. The issue of the Chair/Deputy Chair positions of the committees cannot be resolved by introducing quotas, but one possible solution from examples of good parliamentary practice is that all or the most important committees could be alternately co-chaired by men and women.

Last but not least, it is extremely important and indicative to observe the example of two committees that are traditionally classified as the realms of force dominated by men. The first one is the Committee for Defence and Interior Affairs, and its jurisdiction includes oversight of the army and police departments. “Zero representation” of women in the membership of this committee was noted in 2012. Except for one woman deputy member, in 2012 this committee did not have a single female MP in its membership – all members were men. However, in the next legislature, in 2014, the number of women members of this committee increased to 18%, and, even more importantly, out of the three female members, one women MP was elected to chair this committee, and she continued to chair this committee also in the next XI legislature in 2016-2020.

A similar tendency is noted in another committee, which was formed in the Serbian Parliament for the first time in 2012, and its jurisdiction is also traditionally classified within the field of male domination. It is the Security Services Control Committee, and yet, bearing in mind the accelerated feminism of the Serbian Parliament, it is surprising that in all four legislatures during 2012-2020, the representation of female members was minimal, ranging from 0% to 11%, while in the new XII legislature from 2020 onwards

representation of women MPs as full members of this committee was again reduced to zero. Even with such a low level of representation of women in this committee, it is outstanding that the same as in the case of the Committee for Defence and Interior Affairs, a woman was elected to chair this committee for the first time in 2012. It should be noted that this revolutionary breakthrough was made solely by the political will of the ruling Serbian Progressive Party, since both women MPs – the chairwomen of these committees, were also high-ranking officials of this party, and that they had the full support of their own party and the coalition parties.

However, this combination of cadre selection policy has not had a favourable impact on the increase of the number of women in the membership of these two committees – as could be seen in particular by the example of the Security Services Control Committee, where as early as in 2014, we again have a situation that no woman was a full member of this committee (only one had the status of deputy member, while in 2016 the deputy members were two women, and in the most recent legislature in 2020, the deputy members are five women, but, as said, no woman has a full member status). Therefore, from the situation when initially one woman chaired this extremely important committee in 2012, we have a situation that, less than two years later, no women MP has had the status of a full member of this committee, and this trend of impenetrability and non-transparency of this masculine committee continues into 2020, since no women MP is a full member of this committee.

Based on these numerical, i.e. percentage indicators, it can be concluded that the reason for these contradictions is the continuous cadre selection policy of the main political parties in Serbia, by which the parliamentary oversight on the realms of force and security services are retained in the domain of male power in politics, while women, even when in the chair positions, have a ceremonial role, and their presiding positions do not open the door to a greater influence of women MPs into the parliamentary insight on military, police or security affairs. The justification for this conclusion is demonstrated also by the cadre selection policy at the level of executive power, i.e. government, since in the last three decades no woman could be appointed to head the ministry of the army, police, or security agency. This did not happen even when the new Government of the Republic of Serbia was elected in October 2020, in which nearly half of the members are female ministers, and which is also led by the female Prime Minister, while two women ministers are also Deputy Prime Ministers.¹⁶

However, it should be noted that within the Serbian Parliament an interim working body was formed for the first time in 2011 and a channel for the indirect influence and participation of women MPs in the security sector was established, within the framework of the oversight mechanism of the United Nations Security Council Resolution 1325 – Women, Peace and Security. Namely, at the end of December 2011, the Serbian Assembly adopted

¹⁶ The women are leading the following 10 out of 21 ministry departments in the Serbian Government, which was formed on October 28, 2020: mining and energy; culture and information; economy; environmental protection; trade, tourism and telecommunications; justice; state administration and local self-government; human and minority rights and social dialogue; European integration; labour, employment, veteran and social affairs. See: Composition of the Serbian Government, Available at: <https://www.srbija.gov.rs/sastav/177/sastav-vlade.php> Accessed: 21st May 2021. [in Serbian]

the Decision on establishing the Commission for monitoring the implementation of the National Action Plan (NAP) for the implementation of UNSC Resolution 1325 – Women, Peace and Security in the Republic of Serbia (2010-2015).¹⁷ The Commission was conceived as a democratic oversight body of the Serbian Parliament which should supervise and monitor the work of all NAP's implementing bodies and mechanisms in this field. This Commission was consecutively chaired by two women MPs, one of whom was also Chair of the Defence and Interior Affairs Committee.

The engagement of female MPs in Serbia's security sector, however, is not only symbolic because it is visible abroad as well – in the field of parliamentary diplomacy. It is indicative that in three consecutive legislatures, from IX to XI, women MPs headed the Standing Parliamentary Delegation of the Serbian Parliament to the OSCE Parliamentary Assembly. While the two standing parliamentary delegations – at the NATO Parliamentary Assembly and at the Parliamentary Assembly of the Collective Security Treaty Organisation (CSTO)¹⁸ in all three legislatures of the Serbian Parliament were men, who also dominate the membership of these two delegations.

Conclusion

The analysis showed that the increase in legally guaranteed quotas led to the accelerated feminisation of the Serbian parliament and formation of gender balanced participation, which still does not exist within political parties in Serbia, and which EIGE defines as “representation of either women or men in a decision-making body in public and political life that does not fall below 40% as a parity threshold”. Furthermore, the analysis of data on the number and structure of membership and leadership of the Serbian Parliament, parliamentary committees and parliamentary delegations indicates that the barriers of gender segregation between men and women MPs in the Serbian Parliament have been removed to a great extent, and that the structure of the Serbian Parliament is directed towards the horizontal segregation that EIGE defines as “concentration of women and men in different sectors or occupations”. In contrast, vertical segregation involves “concentration of women and men in different grades, levels of responsibility or positions” (EIGE, 2019, p. 31).

When comparing and summing up the data of the analysis of the committee structure in the Serbian Parliament, under the BEIS classification model used by the EIGE, it can be concluded that in the last decade, from 2012-2020, women MPs established dominance in the socio-cultural cluster of committees (culture, social issues, employment, health, family, education). Even more important is the analysis finding that women MPs have made a successful breakthrough in three committees that are classified as chief departments – foreign affairs, Euro-integration affairs and justice, where their representation is in line with the level of their representation resulting from election quotas. Nevertheless,

¹⁷ Decision on establishing the Commission was published in: *Official Gazette of the Republic of Serbia*, No. 101. 30th December 2011 [in Serbian]

¹⁸ The full members of the CSTO Parliamentary Assembly are parliamentary delegations from the Russian Federation, Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan and Tajikistan. Serbia has a non-member observer status.

within this cluster of committees, interior affairs and defence remain mainly closed to the access and engagement of women MPs, even when they occupy the chair positions of these committees. They have also achieved a greater degree of engagement in the economic sector – especially in the areas of trade and finance, and to a less extent in agriculture, while within the infrastructure departments, women MPs are equally represented in the area of the environment, and are less engaged in transport and communications issues. The analysis shows that women MPs in the Serbian Parliament are integrated into the work of almost all parliamentary committees, except one: the Security Services Control Committee, although the process of engagement of women MPs in this sector has begun through the mechanism of parliamentary insight of implementation of UNSC Resolution 1325 and through the participation of women MPs in the Serbian Parliamentary delegations in OSCE, NATO and CSTO Parliamentary Assemblies.

The mapping of the power of women MPs in the Serbian Parliament shows that their power resulting from an increase in election quotas has been to a great extent successfully transformed into real, visible and integrated institutional power within the horizontal structure of the Serbian Parliament. Nevertheless, the analysis reveals that the level of institutional gender sensitivity of the Serbian Parliament is still at an unsatisfactory level, and that amendments and modifications to primarily internal regulations (the Rules of Procedure and the Code of Conduct) are needed in order to introduce gender-sensitive rules and procedures, which will allow women MPs to conduct their parliamentary duties at full capacity.

REFERENCES / ЛИТЕРАТУРА

- Campbell, R., Childs, S. (2015). Conservatism, feminisation and the representation of women in UK politics. *British Politics* (10), 148–168 Available at: <https://doi.org/10.1057/bp.2015.18>
- Code of Conduct of MPs of the National Assembly of the Republic of Serbia. (2020). Available at: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/ostala_akta/2020/RS69-20.pdf [In Serbian]
- Čičkarić, L. (2020). Representation of women in National Assembly of Serbia M.P. (ed.) In: *Parliamentarism in Serbia from women's viewpoint* (11-28). Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji. Available at: <http://iriss.idn.org.rs/526/> [In Serbian]
- EIGE – European Institute for Gender Equality, (2019). *Gender equality in national parliaments across the EU and the European Parliament (2019 results from EIGE's Gender-sensitive Parliaments tool)*, Luxembourg, doi: [10.2839/192815](https://doi.org/10.2839/192815) Available at: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-sensitive-parliaments>
- Gender Equality Law Proposal, Available at: http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/2021/741-21.pdf [In Serbian]
- Information Booklet on National Assembly's work, April 30, 2018. Available at: <http://www.parlament.gov.rs/upload/documents/Informator.pdf> [in Serbian]

- IPU – Inter-Parliamentary Union (2016). *Evaluating the Gender Sensitive Parliaments (A Self-Assessment Toolkit)*, Available at: <https://www.ipu.org/resources/publications/toolkits/2016-11/evaluating-gender-sensitivity-parliaments-self-assessment-toolkit>
- OSCE/ODIHR (2012). *Background Study: Professional and Ethical Standards for Parliamentarians*, Warsaw. Available at: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/7/98924.pdf>
- Palmieri, S. (2011). *Gender Sensitive Parliaments: A Global Review of Good Practice*, IPU – Interparliamentary Union Available at: Gender-Sensitive Parliaments | Inter-Parliamentary Union (ipu.org) doi: [10.13140/2.1.1049.7286](https://doi.org/10.13140/2.1.1049.7286)
- Rules of Procedure of the National Assembly (consolidated text). (2012). Available at: <http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/important-documents.531.html>
- Vuković, A. (2008). Attitudes of Serbian political elites on women in politics. *Sociološki pregled* 42 (3), 343–363. DOI: [10.5937/socpreg0803343V](https://doi.org/10.5937/socpreg0803343V) [In Serbian]
- Vuković, A. (2014). Attitudes of women politicians about women`s political participation in Serbia – five years later. *Sociološki pregled* 48 (3), 397–417. DOI: [10.5937/socpreg1403397V](https://doi.org/10.5937/socpreg1403397V) [In Serbian]

ПРИЛОГ / APPENDIX

Табела 1. Заступљеност посланица у одборима Скупштине Србије (IX – XII сазив, 2012–2020. године)

Table 1. Representation of women MPs in the Serbian Parliament's Committees (IX – XII legislatures, 2012-2020)

Одбор Committee	IX 2012-2014	X 2014-2016	XI 2016-2020	XII 2020 ...	Zbirni / Cumulative %
1. Одбор за људска и мањинска права и равноправност полова / Committee on Human and Minority Rights and Gender Equality	65% ЗП	76% ЗП	82% П ЗП	53%	69%
2. Одбор за права детета / Committee on the Rights of the Child	60% ЗП	70% П	75% П ЗП	61% ЗП	67%
3. Одбор за културу и информисање / Culture and Information Committee	71% П ЗП	53% П ЗП	71% ЗП	53%	62%
4. Одбор за рад, социјална питања, друштвену укљученост и смањење сиромаштва / Labour, Social Issues, Social Inclusion and Poverty Reduction Committee	69% П ЗП	53% П ЗП	53% П	59%	59%
5. Одбор за европске интеграције / European Integration Committee	59% П	59% ЗП	41% ЗП	59% П ЗП	55%
6. Одбор за спољне послове / Foreign Affairs Committee	59% ЗП	59% П	53% ЗП	41%	53%
7. Одбор за заштиту животне средине / Environmental Protection Committee	53% П	47%	47% П	41%	47%
8. Одбор за здравље и породицу / Health and Family Committee	25% ЗП	35% П ЗП	41% ЗП	71% ЗП	43%
9. Одбор за образовање, науку, технолошки развој и информатичко друштво / Education, Science, Technology Development and Information Society Committee	29%	41% П	42%	35%	37%
10. Одбор за привреду, регионални развој, трговину, туризам и енергетику / Economy, Regional Development, Trade, Tourism and Energy Committee	23% П	18% П	41% П ЗП	59%	35%
11. Одбор за уставна питања и законодавство / Committee on Constitutional and Legislative Issues	25%	35%	41% ЗП	41% П ЗП	35%
12. Одбор за правосуђе, државну управу и локалну самоуправу / Judiciary, Public Administration and Local Self-Government Committee	47% ЗП	35% ЗП	23% ЗП	23% ЗП	32%

← НАЗАД

← BACK

13. Одбор за пољопривреду, шумарство и водопривреду / Agriculture, Forestry and Water Management Committee	25%	18%	29%	35%	27%
14. Одбор за дијаспору и Србе у региону / Committee on the Diaspora and Serbs in the Region	44% ЗП	18%	23% ЗП	19% ЗП	26%
15. Одбор за просторно планирање, саобраћај, инфраструктуру и телекомуникације / Spatial Planning, Transport, Infrastructure and Telecommunication Committee	19%	18% ЗП	35% П ЗП	29%	25%
16. Одбор за административно-буџетска и мандаторно-имунитетска питања / Administrative-Budgetary and Mandate-Immunity Issues Committee	13%	35%	18%	29%	24%
17. Одбор за финансије, републички буџет и контролу трошења јавних средстава / Finance, State Budget and Control of Public Spending Committee	12% П	18%	18% П	35%	21%
18. Одбор за одбрану и унутрашње послове / Defence and Interior Affairs Committee	0% 1 ЗЧ	18% П	18% П	23%	15%
19. Одбор за Косово и Метохију / Committee on Kosovo and Metohija	0% 1 ЗЧ	24%	12%	19% ЗП	14%
20. Одбор за контролу служби безбедности / Security Services Control Committee	11% П	0% 1 ЗЧ	11% 2 ЗЧ	0% 5 ЗЧ	5%

Напомена: Подаци у Табели 1 се односе на сталне чланице наведених одбора, а заменице чланова (ЗЧ) су наведене само за три одбора (под редним бр. 18, 19, 20).

Note: The data in Table 1 refer to the full members of the listed Committees, and the deputy members (ЗЧ=Deputy Member) are listed for only three Committees (under nos. 18, 19, 20).

П=Председница одбора (Chair of the Committee), ЗП=Заменица председника одбора (Deputy Chair)

Извор података: / Data source: website of the National Assembly of the Republic of Serbia, Available at:

<http://www.parlament.gov.rs/13.html> [in Serbian]

<http://www.parlament.gov.rs/national-assembly/composition/working-bodies/committees.101.492.html> [in English]