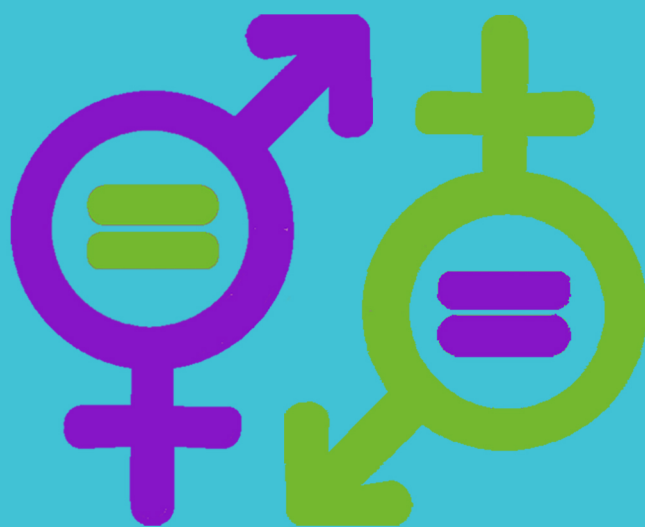


# RODNA ANALIZA IZVJEŠTAJA EVROPSKE KOMISIJE O CRNOJ GORI ZA 2023. GODINU

## SMJERNICE ZA REALIZACIJU PREPORUKA



### CENTAR ZA ŽENSKA PRAVA



Finansira  
Evropska unija



WOMEN'S RIGHTS CENTER  
CENTAR ZA ŽENSKA PRAVA

me4eu  
eu4me  
Ja za Evropu, Evropa za mene



Ministarstvo  
evropskih poslova



WOMEN'S RIGHTS CENTER  
CENTAR ZA ŽENSKA PRAVA

# RODNA ANALIZA IZVJEŠTAJA EVROPSKE KOMISIJE O CRNOJ GORI ZA 2023. GODINU

SMJERNICE ZA REALIZACIJU PREPORUKA



## Sadržaj

UVOD.....	4
<i>EK ocjena društveno-političkog konteksta za unaprijeđenje ženskih ljudskih prava.....</i>	<i>5</i>
Rodna ravnopravnost.....	5
EK ocjena uloge i značaja civilnog sektora.....	6
Reforma javne uprave .....	7
<i>Što predviđa Akcioni plan EU o rodnoj ravnopravnosti i osnaživanju žena u spoljnoj politici 2021–2025 (GAP III) .....</i>	<i>8</i>
<i>A: Sloboda od svih vrsta rodno zasnovanog nasilja .....</i>	<i>11</i>
A.1. Rodno zasnovano nasilje i porodično nasilje.....	11
Kako do napretka u ovoj oblasti i boljih ocjena EK sljedeće godine? .....	13
A.2. Zabrana diskriminacije .....	14
Kako do napretka u ovoj oblasti i boljih ocjena EK sljedeće godine? .....	14
A.3. Trgovina ljudima .....	15
Kako do napretka u ovoj oblasti i boljih ocjena EK sljedeće godine? .....	16
<i>B. Unaprijeđenje seksualnog i reproduktivnog zdravlja i prava žena i djevojčica; .....</i>	<i>17</i>
Kako do napretka u ovoj oblasti i boljih ocjena EK sljedeće godine? .....	18
<i>C. Unaprijeđenje ekonomskih i socijalnih prava i osnaživanje djevojaka i žena; .....</i>	<i>19</i>
Kako do napretka u ovoj oblasti i boljih ocjena EK sljedeće godine? .....	20
<i>D. Unaprijeđenje ravnopravnog učešća i liderstva;.....</i>	<i>21</i>
Kako do napretka u ovoj oblasti i boljih ocjena EK sljedeće godine? .....	21
<i>E. Klimatske promjene i okolina i digitalizacija.....</i>	<i>23</i>
Kako do boljih ocjena sljedeće godine? .....	24
<b>SMJERNICE EVROPSKOJ KOMISIJI ZA NAREDNO IZVJEŠTAVANJE.....</b>	<b>26</b>
Rodno zasnovano nasilje i porodično nasilje.....	26
O rodnoj ravnopravnosti .....	27
Političko učešće žena .....	27

Izdavač:

NVO Centar za ženska prava  
Bokeška 20, 81000 Podgorica  
Montenegro

M: +382 67 63 97 69

T/F:+382 20 664 193

[women.mne@gmail.com](mailto:women.mne@gmail.com)

[www.womensrightscenter.org](http://www.womensrightscenter.org)

Za izdavača:

Maja Raičević

Autorke:

**Maja Raičević**

**Anita Stjepčević**

Dizajn i produkcija:

Centar za ženska prava

Decembar 2023.

Ova publikacija je rezultat saradnje Centra za ženska prava i Ministarstva evropskih poslova Crne Gore, a uz podršku projekta me4EU koji finansira Evropska unija.

Njen sadržaj je isključiva odgovornost Centra za ženska prava i ne odražava nužno stavove Ministarstva evropskih poslova ili Evropske unije.

## UVOD

Ovogodišnji izvještaj EK sadrži oštrije i direktnije ocjene u odnosu na ranije godine, pogotovo u oblasti rodne ravnopravnosti, koja je predmet ove analize. Ponovljena ocjena Evropske komisije (u nastavku "EK") da je u pogledu rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori postignut **ograničen napredak**<sup>1</sup>, nije došla neočekivano.

Komisija konstatuje da **zakonodavni okvir o rodnoj ravnopravnosti ima ograničen uticaj zbog nedovoljne političke volje da se ovo pitanje postavi među prioritete u ukupnim vladinim mehanizmima odgovornosti**<sup>2</sup> i negativno ocjenjuje crnogorski pregovarački rezultat, a posljedično i stanje ženskih ljudskih prava u zemlji. U izvještaju se navodi i da **postignuća** Crne Gore na putu EU zavise od uspjeha **reformi u ključnim oblastima** poput vladavine prava i ljudskih prava i osnovnih sloboda, što nedvosmisleno potvrđuje i Evropski parlament u svojoj poslednjoj Rezoluciji o Izveštaju Evropske komisije o Crnoj Gori<sup>3</sup>.

Veoma je važno intenzivirati politički **dijalog** o rodnoj ravnopravnosti, u čemu Evropska komisija daje snažan doprinos kroz konkretne preporuke Crnoj Gori, insistiranjem na sprovođenju mjera kojima se unaprjeđuje položaj žena i djevojčica u društvu i efikasnim suprotstavljanjem rastućem rodno zasnovanom i nasilju u porodici. Na temelju ovih preporuka i sopstvene prakse, nevladine organizacije koje se bave ženskim ljudskim pravima insistiraju na pokretanju inkluzivnog dijaloga na najvišem nivou, nudeći svoja ekspertiska znanja i iskustva iz ove oblasti.

Iako Centar za ženska prava godinama unazad prati uključivanje rodne perspektive u proces evropske integracije<sup>4</sup>, ova analiza je prva ovakve vrste. Njena **svrha je** da obezbijedi donosiocima i donositeljicama odluka u Crnoj Gori podršku u ispunjavanju obaveza u oblasti rodne ravnopravnosti, pa se na kraju svakog poglavlja nalaze preporuke koje će, ako se realizuju, dovesti do napretka u oblasti rodne ravnopravnosti, a time i do bolje ocjene napretka Crne Gore u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

---

<sup>1</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, strana 46, više na linku: [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2023\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/montenegro-report-2023_en)

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Rezolucija Evropskog parlamenta o Izveštaju Evropske komisije o Crnoj Gori, na linku: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0277\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0277_EN.html)

<sup>4</sup> Više vidjeti na linku: <https://womensrightscenter.org/izvjestaj-o-napretku-zemlje-za-2021/>

## Evropska komisija - ocjena društveno-političkog konteksta za unaprijeđenje ženskih ljudskih prava

Da bi se poboljšalo stanje ljudskih prava u zemlji, institucionalni kapaciteti moraju da **ojačaju**, uključujući i **kroz adekvatno finansiranje**.

Uloga Ustavnog suda u pružanju pravnog lijeka za kršenje ljudskih prava je degradirana zbog njegovog nepotpunog sastava, kako je objašnjeno u odjeljku o pravosuđu EK izvještaja. Do kraja 2022. godine, pred Ustavnim sudom je bilo 564 predmeta vezanih za zaštitu ljudskih prava. Crna Gora mora obezbijediti da trajanje postupaka pred Ustavnim sudom bude kraće kako bi se garantovao stav Evropskog suda za ljudska prava iz 2015. godine o djelotvornosti ustavne žalbe kao pravnog lijeka.

Unutrašnja organizacija Ministarstva ljudskih i manjinskih prava mora da se unaprijedi, tako da se definiše interna struktura nadležna za **sve vrste osnovnih ljudskih prava**, što podrazumijeva i zapošljavanje novih kadrova. Upravo su promjene u strukturi upravljanja u Ministarstvu, koje su uvedene u julu 2022. godine, uticale na **slabljenje** njegovih kapaciteta da efikasno radi na unaprjeđenju ljudskih prava, osnaži zakonodavni okvir, izradi nove zakone, sprovodi i nadgleda sprovođenje postojećih strategija i politika. Smijenjeni su i ključni ljudi odgovorni za prava osoba sa invaliditetom i nediskriminaciju<sup>5</sup>.

EK izvještaj dalje ocjenjuje da se nisu poboljšali ni sistematski mehanizmi za izvještavanje prema UN mehanizmu za ljudska prava o sprovođenju preporuka iz Univerzalnog periodičnog izvještaja o ljudskim pravima u zemlji iz 2018. godine (UPR). U poslednjem (četvrtom) **UPR ciklusu**, država je dobila 247 preporuka, od kojih se **najveći broj** odnosi na rodno zasnovano nasilje, govor mržnje i zločine iz mržnje, druge oblike diskriminacije, trgovine ljudima, torture i zlostavljanja i prijetnji novinarima<sup>6</sup>.

### Rodna ravnopravnost

Evropska komisija ocjenjuje da je u oblasti rodne ravnopravnosti postignut ograničen napredak.

Evropska komisija dosljedno ponavlja da postoji hitna potreba za efikasnim rješavanjem duboko ukorijenjenog društvenog ponašanja koje degradira i diskriminiše žene, što rezultira slučajevima rodno zasnovanog nasilja.

---

<sup>5</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, strana 39.

<sup>6</sup> Ibid.

Zakonodavni okvir o rodnoj ravnopravnosti ima **ograničen uticaj** zbog nedovoljne političke volje da se ovo pitanje postavi među prioritete u ukupnim vladinim mehanizmima odgovornosti

Crna Gora tek treba da usvoji sveobuhvatan sistem praćenja i prikupljanja podataka da procijeni nivo sprovođenja zakona, politika i strategija o ljudskim pravima.

### Evropka komisija- ocjena uloge i značaja civilnog sektora

Pozivamo Vladu Crne Gore da pokaže nedvosmislenu **političku podršku** civilnom društvu za koje Komisija ističe da je **ključna komponenta** svakog demokratskog sistema. Tokom protekle godine smo vidjeli da političari – uključujući i one na najvišim pozicijama, učestalo omalovažavaju rad kritički orijentisanog civilnog sektora, što Komisija otvoreno kritikuje u dijelu zvaničnih preporuka.

Ulogu i doprinos civilnog sektora u procesu evropskih integracija treba prepoznati i vrjednovati u praksi, a ne samo u teoriji, kao što je trenutno slučaj u Crnoj Gori<sup>7</sup>. Komisija upozorava da se zakonodavni i institucionalni okvir, kojim se reguliše saradnja između države i civilnog društva mora unaprijediti. Ovo se posredno odnosi i na amandmane na Zakon o NVO za koje se ističe da su izrađeni sa ciljem unparijeđenja procedura osnivanja, registracije i rada nevladinih organizacija. Zakon još uvijek nije usvojen.

U oblasti borbe protiv trgovine ljudima **Ministarstvo unutrašnjih poslova** je dodijelilo sredstva organizaciji čiji je direktor optužen za nasilje nad maloljetnim žrtvama trgovine ljudima, korisnicima skloništa. Dvije maloljetne žrtve podnijele su prijavu lokalnoj policiji. **Raspodjela državnih sredstava mora se temeljiti na najvišim kriterijima profesionalnosti i integriteta i mora biti zaštićena kontrolnim mehanizmom.**

Imajući ovo u vidu, Centar za ženska prava poziva Vladu da:

1. Vрати na javnu raspravu **Zakon o nevladinim organizacijama** i izmijeni i usvoji prateća **podzakonska akta** u kojima će se propisati jasni mehanizmi zaštite protiv pomenutih zloupotreba, a prije svega garancije da osobe osuđene za krivično djelo nasilja ne mogu biti podobne da vode specijalizovane servise podrške u ovoj oblasti. (nadležnost: **Ministarstvo javne uprave**)
2. Vрати na ponovni postupak i otvori javnu raspravu o **Zakonu o izmjenama i dopunama zakona o besplatnoj pravnoj pomoći** gdje će specijalizovani servisi pravne podrške žrtvama, kojima rukovode nevladine organizacije, biti prepoznati kroz sistem finansiranja iz budžeta<sup>8</sup>.(nadležnost: **Ministarstvo pravde**)

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Iako je Vlada usvojila izmjene Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći, o čemu se takođe izvještava, ni ovoga puta nisu prihvaćeni dugogodišnji apeli ženskih nevladinih organizacija, čiji su ciljevi i djelatnost usmjereni na

3. Uspostavi bazu podataka o finansijskoj podršci organizacijama civilnog društva koje vode **specijalizovane servise za žene i djecu** uz poštovanje njihove autonomije i principa rada. Komisija prepoznaje slučajeve u kojima nedostatak preciznih i pravednih kriterijuma odabira rezultira izborom NVO-a bez iskustva u tom području ili odabirom NVO-a nepodobnih za rad s određenom ciljnom grupom<sup>9</sup>. Kao posljedica, veliki iznosi novca se troši nenamjenske i ne dolaze do onih kojima su najviše potrebni – ranjivih grupa. Ova praksa se odnosi na sve linije podrške (borba protiv nasilja, osobe sa invaliditetom, LGBTQI+ zajednica i dr.) (nadležnost: **Ministarstvo javne uprave, Ministarstvo rada i socijalnog staranja u saradnji sa ostalim ministarstvima**)

## Reforma javne uprave

Komisija primjećuje da su uspostavljene institucionalne strukture za koherentan sistem donošenja politika i poboljšan ukupni kvalitet strateških dokumenata. Generalni sekretarijat je pažljivije pratio uključivanje rodne perspektive i pitanja zaštite životne sredine u sve politike. Uprkos tome, potreban je dalji rad kako bi proces bio efikasniji i praktičniji uključujući i **obučavanje svih aktera**.

Uspostavljen je pravni i politički okvir za unaprijeđenje rodne ravnopravnosti u javnoj upravi, a ulažu se naponi da se rodna pitanja uključe u sve aspekte reforme javne uprave. Potreban je **dalji rad na prikupljanju i razvrstavanju podataka** o rodnoj ravnopravnosti na svim nivoima javne uprave. Komisija poziva da se krene sa pripremom planiranih planova rodne ravnopravnosti za sva ministarstva.

---

besplatnu pravnu pomoć i pristup pravdi, da budu prepoznate u sistemu finansiranja besplatne pravne pomoći. Obrazloženje Ministarstva pravde je da jedini pružaoci besplatne pravne pomoći mogu da budu advokati, koji će ubuduće morati da pohađaju stručne obuke u oblasti nasilja u porodici. Centar za ženska prava već duže vremena ističe da se advokati sa kojima saraduje nalaze na listi pružalaca besplatne pravne pomoći i imaju dugogodišnje iskustvo u zastupanju slučajeva rodno zasnovanog i porodičnog nasilja, a što sada nije slučaj sa većinom advokata sa pomenutog spiska. **Pored finansijskih ograničenja sa kojima se ženske organizacije suočavaju**, a što je jasno podvučeno u Izveštaju Komisije, angažovanje ovih advokata u cilju obezbjeđivanja adekvatnog pristupa pravdi stvara dodatna opterećenja. Podatak da je Centar za ženska prava **pružio preko 300 usluga besplatne pravne pomoći korisnicama servisa podrške u 2022. godini**, a da je prema otvorenim podacima, država obezbijedila ovu uslugu za 168 slučajeva u tri godine, jasno govori o tome da NVO treba da uđu u sistem finansiranja i budu prepoznate kroz Zakon. Preporuke Komisije Crnoj Gori u ovom smislu bi bile i više nego važne.

<sup>9</sup> Izveštaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, strana 17.



## Što predviđa Akcioni plan EU o rodnoj ravnopravnosti i osnaživanju žena u spoljnoj politici 2021–2025 (GAP III)

Akcioni plan EU o rodnoj ravnopravnosti i osnaživanju žena u spoljnoj politici (GAP III) je plan za promovisanje rodne ravnopravnosti u svim oblastima unutrašnje i spoljne politike Evropske unije. On postavlja tri principa na kojima se zasniva rodna politika EU: rodno transformativni pristup, pristup koji se bavi intersekcionalnošću i pristup zasnovan na ljudskim pravima. Agenda za žene, mir i bezbjednost je jedna od ključnih oblasti GAP III.

GAP III predviđa i izradu posebnih planova implementacije na nivou zemalja – CLIP<sup>10</sup>. Taj proces u Crnoj Gori vodi Delegacija Evropske Unije (EUD). Tokom nedavno završenog konsultativnog procesa za izmjene i dopune CLIPa<sup>11</sup>, države članice Evropske unije (EU) su ponovo istakle važnost **političke volje i upravljanja sa najvišeg političkog nivoa** za integraciju rodnih pitanja u politički ciklus.

Aktuelna revizija CLIP-a će ponuditi Delegaciji EU u Crnoj Gori i državama članicama EU jasniji kontekst unutar kojeg će se voditi politički dijalog i otvoreno zagovarati rodna perspektiva reformi.

Kako bi se cijeli proces ubrzao, potrebno je sinhronizovano praćenje i dosljedno izvještavanje o stepenu implementacije GAP III, po tematskim oblastima koje CLIP prepoznaje kao prioritetne. To su:

---

<sup>10</sup> Country Level Implementation Plan – CLIP (revision of 2023), MONTENEGRO. Dokument je dat na uvid Centru za ženska prava u toku intenzivnog procesa konsultacija sa Delegacijom EU u Crnoj Gori, a u cilju izmjena i dokupna dokumenta. Proces je započeo u junu 2023. godine i još uvijek je bio otvoren u fazi pisanja ovog izvještaja.

<sup>11</sup> Gender Action Plan III – 2021-2025 - Country Level Implementation Plan – CLIP (revision of 2023), MONTENEGRO. Dokument je dat na uvid Centru za ženska prava u toku intenzivnog procesa konsultacija sa Delegacijom EU u Crnoj Gori, a u cilju izmjena i dokupna dokumenta. Proces je započeo u junu 2023. godine i još uvijek je bio otvoren u fazi pisanja ovog izvještaja.

## **A. Osiguravanje slobode od svih vrsta rodno zasnovanog nasilja**

Žene, muškarci, djevojčice i dječaci, u svoj svojoj različitosti, budu bolje zaštićeni od svih oblika rodno zasnovanog nasilja u javnoj i privatnoj sferi, na radnom mjestu i u on-line prostoru kroz zakone i djelotvornu primjenu;

Žene, muškarci, djevojčice i dječaci, u svoj svojoj različitosti, koji doživljavaju rodno zasnovano nasilje imaju povećan pristup osnovnim uslugama;

Pravo svakog pojedinca da ima punu kontrolu i slobodno i odgovorno odlučuje o pitanjima vezanim za svoju seksualnost i seksualno i reproduktivno zdravlje i prava, bez diskriminacije, prinude i nasilja, je bolje zaštićeno;

Žene, muškarci, djevojčice i dječaci, u svoj svojoj različitosti, kojima se trguje za sve oblike eksploatacije i zlostavljanja, poboljšali su pristup adekvatnim i kvalitetnim uslugama za socio-ekonomsku integraciju i psiho-socijalnu podršku;

Organizacije za ženska prava, društveni pokreti i druge organizacije civilnog društva su uticajne u okončanju rodno zasnovanog nasilja; Kvalitetni, raščlanjeni i globalno uporedivi podaci o različitim oblicima rodno zasnovanog nasilja i štetnih praksi se sve više prikupljaju i koriste za informisanje zakona, politika i programa.

## **B. Promovisanje seksualnog i reproduktivnog zdravlja i prava**

Poboljšan pristup za svakog pojedinca/ku seksualnom i reproduktivnom zdravlju i uslugama, uključujući usluge planiranja porodice, informacije i obrazovanje o seksualnim i reproduktivnim pravima

## **C. Unaprjeđenje ekonomskih i socijalnih prava i osnaživanje djevojaka i žena**

Povećan pristup za žene, u svoj njihovoj različitosti, dostojanstvenom radu, uključujući tranziciju žena u formalnu ekonomiju i pokrivenost nediskriminatornim i inkluzivnim sistemima socijalne zaštite;

Povećan pristup za žene u svoj njihovoj raznolikosti finansijskim uslugama i proizvodima, i proizvodnim resursima;

Žene u svoj svojoj različitosti imaju poboljšan pristup mogućnostima za preduzetništvo, uključujući socijalno preduzetništvo, alternativne načine za život i ojačano učešće u zelenoj i cirkularnoj ekonomiji;

Poboljšan pristup žena u svoj njihovoj različitosti menadžerskim i liderskim ulogama u društvenim i ekonomskim sektorima i forumima;

Smanjenje rodni dispariteta u upisu, napredovanju i zadržavanju na svim nivoima obrazovanja i doživotnog učenja za žene, muškarce, djevojčice i dječake;

## **D. Unaprjeđenje ravnopravnog učešća i liderstva**

Stvoriti uslovi za ravnopravno učešće žena, muškaraca, djevojčica i dječaka, u svoj njihovoj različitosti, u donošenju odluka;

Obezbijediti bolji pristup pravdi za žene i djevojke kako bi zaštitili svoja građanska i politička prava;

Podsticati pravedne društvene norme, stavovi i ponašanja koje unaprijeđuju jednako učešće i vođstvo na nivou zajednice i pojedinca – kroz građansko obrazovanje, medije, obrazovanje i kulturu na svim nivoima;

Razvijati sistemi za prikupljanje kvalitetnih, raščlanjenih i globalno uporedivih podataka o ženskom političkom učešću i liderstvu.

#### **E. Klimatske promjene i životna sredina i digitalizacija<sup>12</sup>**

Strategije i sporazumi o upravljanju klimatskim promjenama i rizicima moraju više uključivati rodnu perspektivu na lokalnom, nacionalnom, regionalnom i internacionalnom nivou.

Žene i muškarci u svojoj svojoj različitosti više učestvuju i imaju unaprijeđen pristup poslu, preduzetničkim prilikama i alternativnim sredstvima za život u zelenoj i cirkularnoj ekonomiji.

Ostatak analize je strukturisan kroz pet istoimenih tematskih cjelina, kako bi predstavila sintezu svih zvaničnih preporuka i ocjena Evropske komisije sa strukturom CLIP-a, sa ciljem da doprinese metodološkoj dosljednosti praćenja procesa ispunjavanja preporuka i olakša buduće praćenje dinamike pregovora u izabranim oblastima.

Postavljena na ovaj način, analiza doprinosi i vidljivosti i značaju CLIP-a i olakšava budući monitoring uspjeha aktivnosti koje sprovodi i Delegacija EU u Crnoj Gori.

U konačnom, preporukama koje nudimo kao organizacija civilnog društva, čija je **vitalna uloga u demokratizaciji procesa** jasno prepoznata u Izveštaju EK, doprinosimo implementaciji evropskih strateških obaveza u oblasti rodne ravnopravnosti iz GAP-a III, kao i ukupnoj dinamici pristupanja EU.

U nastavku dajemo pregled ocjena Komisije po odabranim poglavljima, sa odgovarajućim preporukama.

---

<sup>12</sup> Paralelno sa procesom analize Izveštaja Evropske komisije za 2023. godine, Centar za ženska prava je učestvovao i u procesu revizije CLIP-a, gdje smo pored niza preporuka naznačili i potrebe proširenja tematskih oblasti na Rezoluciju Savjeta bezbjednosti UN 1325 "[Žene, mir, bezbjednost](#)". Ovu napomenu smatramo važnom u kontekstu regionalne nestabilnosti, ali i fokusa rada same Evropske komisije, posebno Generalnog direktorata za međunarodna partnerstva (DG INTPA), na pitanja učešća žena u mirovnim procesima i bezbjednosti na Zapadnom Balkanu, ali i šire.

## A: Sloboda od svih vrsta rodno zasnovanog nasilja



I ove godine se ključna preporuka EK odnosi se na oblast **rodno zasnovanog i nasilja nad ženama**.

### A.1. Rodno zasnovano nasilje i porodično nasilje

Rodno zasnovano nasilje, posebno nasilje u porodici, ostaje ozbiljan i uporan problem i najekstremnija manifestacija rodne neravnopravnosti u Crnoj Gori.

Javno izražena mizoginija, rodno zasnovano nasilje i nasilje nad djecom uz nedovoljno praćenje od strane nadležnih organa izazivaju ozbiljnu zabrinutost. Potrebno je uložiti dodatne napore kako bi se osigurala efikasnost primjene zakona, pristup pravdi i sprovođenje prava u upravnim i sudskim postupcima, posebno za ugrožene grupe.

Ženske organizacije ostaju važan faktor u podršci žrtvama rodno zasnovanog nasilja te u organizaciji raznih obuka i kampanja podizanja svijesti. Međutim, te se organizacije suočavaju sa stalnim finansijskim ograničenjima.

Još nisu osnovani krizni centri i jasni protokoli za žrtve seksualnog nasilja.

Izmjene i dopune Zakona o zaštiti od nasilja u porodici nisu usvojene. Još uvijek nedostaje sistemski pristup u postupanju i informisanju žrtava.

Uprkos solidnom pravnom okviru, nedostaje sistemski rodna osjetljivost i postupci koji su prilagođeni ženama žrtvama nasilja. Evropska komisija izazov vidi i u ograničenoj specijalizaciji pravosudnih, socijalnih, zdravstvenih i policijskih stručnjaka koji se bave rodno zasnovanim nasiljem i nasiljem nad ženama.

**Istražna i sudska praksa je ostala veoma blaga**, primjenjuje samo neke zaštitne mjere u prekršajnom postupku i vrlo malo mjera bezbjednosti u krivičnom postupku. Takva praksa nije u skladu sa međunarodnim standardima, prije svega sa praksom ESLJP koja zahtijeva od državnih organa da sprovedu odgovarajuću istragu u slučajevima nasilja u porodici i preduzmu mjere za odgovarajuće krivično gonjenje. U izvještajnom periodu od ukupnog broja izrečenih prekršajnih kazni novčane kazne čine trećinu (32, odnosno 36%), uslovne osude petinu (21, odnosno 6%), dok se zatvorske kazne se i dalje rijetko izriču (10%).

U pogledu **procesnih prava i besplatne pravne pomoći**, pored nepostojanja sveobuhvatnih podataka o korišćenju ovog mehanizma, i ove godine Izvještaj navodi problem nedovoljne zaštite žrtava, posebno žena i djece, kao i **dužine trajanja postupaka**.

#### **Preporuke Evropske komisije 2023:**

**Preporuka 1:** Kao i prošle godine, izvještaj pominje trend rasta broja femicida i slučajeva rodno zasnovanog nasilja kao veoma zabrinjavajući problem. Zbog toga, Evropska komisija preporučuje Crnoj Gori da izmijeni i usvoji zakonodavstvo u skladu s pravnom tekovinom EU, evropskim i međunarodnim standardima o nasilju u porodici, suzbijanju diskriminacije, zločinima iz mržnje i govoru mržnje<sup>13</sup>. Druge promjene u zakonodavstvu su takođe potrebne, posebno u oblasti nediskriminacije, ističe Komisija.

**Preporuka 2:** Evropska komisija, takođe, poziva Crnu Goru da izmijeni i uskladi krivično zakonodavstvo sa pravnom tekovinom EU, evropskim i međunarodnim standardima za zaštitu temeljnih i procesnih prava.

**Preporuka 3:** Preporučuje se efikasnije zaštititi osnovnih ljudskih prava, posebno prava ugroženih grupa, i usaglašeno tumačenje sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava i evropskih i međunarodnih standarda ljudskih prava u cijelom pravosudnom sistemu, uključujući unaprjeđenje međuinstitucionalne saradnje.<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Preporuka je data kroz Klaster 2: Vladavina prava i temeljna prava, a odnosi se na Poglavlje 23: Pravosudje i temeljna prava, Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, strana 39.

<sup>14</sup> Usaglašena interpretacija sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, kao zvanična preporuka Komisije Crnoj Gori, izuzetno je važna za Crnu Goru i za razrješenje situacije odlučivanja sudija u slučajevima kada se radi i o ekonomskim i socijalnim pravima žena i djevojaka. (Više o tome u poglavlju C).

## Kako do napretka u ovoj oblasti i boljih ocjena EK sljedeće godine?

U cilju ispunjavanja svih preporuka Evropske komisije, koje se godinama ponavljaju, Centar za ženska prava poziva Vladu Crne Gore da:

1. Sazove hitnu sjednicu na kojoj će se imenovati radni tim sa mandatom da izvrši analizu postojećeg neefikasnog sistema za zaštitu i podršku žrtvama, sa jasnim rokom za ispostavljanje izvještaja;
2. Osigura kontinuiranu superviziju i evaluaciju rada svih nadležnih institucija i uspostavi jasan sistem odgovornosti svih predstavnika institucija koje su uključene u sistem borbe protiv nasilja.
3. Hitno uspostavi nacionalno tijelo za koordinaciju, praćenje i procjenu politika i mjera za sprječavanje i borbu protiv svih vidova nasilja obuhvaćenih Konvencijom Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici, u čijem će članstvu biti predstavnice ženskih nevladinih organizacija koje vode specijalizovane servise podrške ženama i djeci sa iskustvom nasilja, koje će prava i najbolji interes žrtava smjestiti u središte svih mjera<sup>15</sup>. (nadležnost: **Ministarstvo rada i socijalnog staranja**)
4. Osmisli i pokrene programe za reintegraciju žrtava nasilja, poput **socijalnog stanovanja, programa za zapošljavanje i servise za podršku i brigu o djeci**, u saradnji sa lokalnim samoupravama i specijalizovanim nevladinim organizacijama.
5. Uspostavi sistem praćenja ukupnog iznosa sredstava utrošenih za:
  - 5.1. **prevenciju** rodno-zasnovanog nasilja i nasilja u porodici.
  - 5.2. **podršku** žrtvama rodno-zasnovanog nasilja i nasilja u porodici. (nadležnost: **Ministarstvo rada i socijalnog staranja**)
6. Osigura uslove za **specijalizaciju službenika i formiranje stručnih timova** u institucijama koje rade na sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici – policije, tužilaštva, centara za socijalni rad, sudstva, zdravstvenih službi, sudskih vještaka;–
7. Uspostavi **evidenciju** o svim obukama i specijalizacijama zaposlenih u institucijama koje rade na sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici – policije, tužilaštva, centara za socijalni rad, sudstva, zdravstvenih službi, sudskih vještaka
8. Uspostavi nezavisni **mehanizam za primanje i rješavanje pritužbi** na ponašanje državnih službenika/ca u vršenju dužnosti sprječavanja i zaštite od nasilja sa ciljem eliminisanja nekažnjivosti za propuste u radu i izgradnje povjerenja u rad državnih institucija.

---

<sup>15</sup> Uspostavljanje ovog odbora u skladu je sa načinom izvještavanja i evaluacije predviđene Nacionalnim planom Crne Gore za implementaciju Istanbulske konvencije, koji je Vlada usvojila 6.jula 2023. godine. Više o tome na linku: <https://www.gov.me/clanak/saopstenje-sa-60-sjednice-vlade-crne-gore>

9. Osigura da se dovrši rad na izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici i krivičnog zakonodavstva i razmotri način da se ono dodatno unaprijedi mjerama protiv **femicida, digitalnog nasilja i rodno zasnovanog govora mržnje**, što je dijelom obećano u [ekspozeu](#) premijera Milojka Spajića<sup>16</sup>, kao i da se integrišu preporuke GREVIO i ženskih nevladinih organizacija, i dostavi Skupštini na konačno usvajanje.
10. Obezbjedi odgovarajuće **ljudske i finansijske resurse** za sprovođenje svih mjera, politika i zakonodavstva usmjerenog na sprječavanje i suzbijanje nasilja nad ženama.
11. Osigura **političku i finansijsku podršku organizacijama civilnog društva** koje vode specijalizovane servise za žene i djecu, uz poštovanje njihove autonomije i principa rada.

## A.2. Zabrana diskriminacije

Crna Gora **nije napredovala** ni po pitanju donošenja novog Zakona o zabrani diskriminacije koji bi osigurao potpunu usklađenost nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU, evropskim standardima o suzbijanju diskriminacije i preporukama Evropske komisije protiv rasizma i netolerancije iz 2017. godine. Ovim preporukama se od Crne Gore traži uspostavljanje sistema za prikupljanje razvrstanih podataka o krivičnim djelima učinjenim iz mržnje.

Komisija primjećuje **pojačanu društvenu polarizaciju**, mizoginiju i govor mržnje. Ranjive grupe, uključujući Rome i Egipćane, osobe s invaliditetom i LGBTQI+ zajednica su i dalje izložene višestrukim oblicima diskriminacije i izazovima u ostvarivanju svojih prava, a povremeno i govoru mržnje i zločinima iz mržnje. Postoji hitna potreba za efikasnim rješavanjem svih oblika diskriminacije korišćenjem mehanizama pravne zaštite.

EK ukazuje da prihvatanje i poštovanje pluralizma u društvu kod ljudi treba podsticati od najranije dobi, kroz angažman s mladim ljudima i odraslima, kako bi se promovisale promjene ponašanja i tolerancija prema različitosti. Prema istraživanju Centra za demokratiju i ljudska prava o diskriminaciji iz 2022., 67% ispitanika (2020.: 57%) smatra da je diskriminacija prisutna u Crnoj Gori i to uglavnom na temelju političkih uvjerenja, navodi se u izvještaju.

## Kako do napretka u ovoj oblasti i boljih ocjena EK sljedeće godine?

---

<sup>16</sup> Ekspoze mandataru za sastav 44. Vlade Crne Gore, na linku: <https://www.gov.me/dokumenta/959151c9-edbe-446e-aabb-4e2e41465a46>



1. Završiti postupak izrade **Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije** i dostavi ga Skupštini na dalju procedure. (nadležnost: **Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava**)
2. Inicirati i sprovesti harmonizaciju i usaglašavanja odredbi **Zakona o životnom partnerstvu lica istog pola** sa preostalim zakonodavstvom (čak 26 zakona i podzakonskih akata<sup>17</sup>) (nadležnost: **Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava**)
3. Usaglasiti zakonski okvir sa standardima UN CEDAW konvencije, u skladu sa preporukama CEDAW Komiteta ((nadležnost: **Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava** i **Ministarstvo pravde**)
4. Organizovati obuke i ojačati kapacitete nadležnih institucija za prepoznavanje rodne diskriminacije, naročito u oblasti rada i zapošljavanja.

### A.3. Trgovina ljudima

Crna Gora mora značajno poboljšati krivični odgovor pravosuđa na trgovinu ljudima, skraćivanjem sudskih postupaka i primjenom odvratajućih kazni.

Crna Gora bi trebala ojačati svoje kapacitete za otkrivanje trgovine ljudima u svrhu svih oblika eksploatacije i za identifikaciju žrtava u ranoj fazi, pogotovo u visokorizičnim sektorima i ciljanim djelovanjem za posebno ranjive grupe.

Treba poboljšati usluge podrške i pomoći žrtvama trgovine ljudima, posebno žrtvama koje pripadaju ranjivim zajednicama.

Prioritetno treba otvoriti sklonište za žrtve trgovine ljudima.

Crna Gora i dalje treba da poboljša podršku žrtvama u suđenjima vezanim za trgovinu ljudima.

U nedostatku specijalizovanih advokata i odgovarajućih pravnih savjeta, mnoge žrtve ne traže besplatnu pravnu pomoć na koju imaju pravo i nemaju pristup odšteti.

Potrebno je primjenjivati Zakon o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja, koji je usvojen 2015. godine.

Potrebno je ojačati kapacitete inspektora rada i agencija za provođenje zakona za otkrivanje, prepoznavanje i istraživanje trgovine ljudima u svrhu radnog izrabljivanja.

---

<sup>17</sup> Analizu crnogorskog normativnog okvira u pogledu usaglašenosti sa Zakonom o životnom partnerstvu lica istog pola s osvrtnom na potrebne izmjene i dopune zakona i podzakonskih akata uradila je nevladina organizacija Queer Montenegro i dostavila Skupštini Crne Gore 2021. godine, više o tome na: <https://www.aktuelno.me/crna-gora/kalezic-trazimo-osnovna-prava-sad-i-odmah/>



Početna evidencija u istragama o trgovini ljudima nastavila je da se poboljšava, pa su i veći kapaciteti u institucijama doveli do većeg broja otkrivenih slučajeva. Međutim, ni u jednom od 11 predmeta, koji su bili u toku pred sudovima u 2022. i u prvom tromjesečju 2023. godine, nije donesena **sudska odluka**. Štaviše, u posljednje dvije i po godine sudovi nisu donijeli **niti jednu presudu** u slučajevima trgovine ljudima.

Multidisciplinarni tim za identifikaciju žrtava, koji je zadužen za identifikaciju, upućivanje i početnu pomoć žrtvama, identifikovao je 16 žrtava, od kojih su **devet bile maloljetne djevojke** (žrtve nezakonitog maloljetničkog braka ili prisilnog braka i prosjačenja), od čega četiri žene (žrtve seksualnog iskorišćavanja ili nezakonitog braka), a dva maloljetna dječaka (žrtve nezakonitog braka, odnosno prisilnog prosjačenja). Osobe iz romske zajednice, **posebno žene i djeca**, i dalje su u visokoj opasnosti od trgovine ljudima.

Sklonište za žrtve trgovine ljudima, koje je finansirala država, a vodila nevladina organizacija, zatvoreno je u decembru 2022., nakon što su dvije maloljetne žrtve smještene u skloništu podnijele prijavu lokalnoj policiji zbog nasilja koje jenad njima vršilo rukovodstvo skloništa. Crna Gora trenutno nema **sklonište za žrtve trgovine ljudima**, kao ni specijalizovano **sklonište za djecu žrtve**. U 2023. Pomenuti rukovodilac skloništa **dobio je još jedan grant** Ministarstva unutrašnjih poslova, nakon što je osnovao novu nevladinu organizaciju. Crna Gora mora pojačati kontrolu raspodjele državnih sredstava u ovoj oblasti, gdje treba da vladaju najviši standardi profesionalizma i etike.

O ozbiljnosti ovog slučaja i inertnosti institucija da preduzmu dalje mjere po prijavi nasilja u skloništu i potencijalne korupcije u sistemu finansiranja, svjedoči činjenica da ga Komisija još jednom pominje u poglavlju koje se odnosi na rad nevladinih organizacija zahtijevajući hitne mjere prevencije i suzbijanja ovih štetnih pojava.

### **Kako do napretka u ovoj oblasti i boljih ocjena EK sljedeće godine?**

1. Obezbijediti da sve žrtve trgovine ljudima koriste besplatnu pravnu pomoć i osigurati specijalizaciju advokata za ovu tematiku.
2. Obezbijediti informisanje žrtava trgovine ljudima o svim pravima tokom postupka i u pisanoj formi, na jeziku koji žrtva razumije.
3. Potrebno je izmijeniti **Zakon o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja** i predvidjeti osnivanje **Fonda za naknadu štete**, u skladu sa amandmanima koje je izradio Centar za ženska prava, kako bi se žrtvama trgovine ljudima omogućilo ostvarivanje prava na naknadu štete od države, u situaciji kada se ta naknada ne može obezbijediti iz drugih izvora.

4. Svim žrtvama, bez izuzetka, potrebno je omogućiti period oporavka ili refleksije u trajanju od najmanje 30 dana.
5. Potrebno je **pojačati saradnju državnih organa** sa organizacijama civilnog društva koje pružaju podršku RAE populaciji, kako bi se sumnje o izvršenju krivičnog djela trgovine ljudima u zajednici efikasnije rješavale.
6. Potrebno je obezbijediti **specijalizovana skloništa, posebno skloništa za žene i djecu žrtve seksualne eksploatacije i traume**, koje bi vodile ženske organizacije specijalizovane za rad sa žrtvama rodno zasnovanog nasilja.
7. Potrebno je izraditi **profesionalni i etički kodeks** ponašanja za zaposlene u skloništima i one koji neposredno rade sa žrtvama, kako bi se osigurao najveći nivo zaštite žrtava, uključujući i zaštitu identiteta žrtava,
8. Izmijeniti **Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje usluge smještaja u prihvatilištu – skloništu**, na način da se osigura da sa žrtvama neposredno rade isključivo osobe koje posjeduju specijalizovana znanja i vještine i čija biografija garantuje sigurnost žrtava.
9. Potrebno je osigurati punu primjenu **Pravilnika o bližim uslovima za pružanje i korišćenje usluge smještaja u prihvatilištu – skloništu**, posebno člana 10 koji bliže određuje način smještanja žrtava u skladu sa uzrastom i polom, a na čije kršenje je Centar za ženska prava više puta upozoravao nadležne institucije.
10. Obezbijediti redovan (jednom godišnje) **nezavisni monitoring** i izvještavanje o aktivnostima i rezultatima borbe protiv trgovine ljudima u Crnoj Gori, bilo kroz aktivnost Kancelarije Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, ili kroz uspostavljanje posebnog tijela, poput Nezavisnog izvjestioca za trgovinu ljudima.

## **B. Unapređenje seksualnog i reproduktivnog zdravlja i prava žena i djevojčica;**

Crna Gora je **umjereno spremna** u oblasti zdravstvene zaštite, dok je **ograničeni napredak** učinjen u odnosu na prošlogodišnje preporuke. Harmonizacija sa EU *acquis*-em ostvarena je usvajanjem Zakona o zdravstvenoj zaštiti. U cilju unaprijedjenja ukupnog stanja u sektoru zdravstva Komisija zvanično preporučuje Crnoj Gori da usvoji novu Strategiju razvoja zdravstva i počne sa sprovođenjem mjera.

Propisi u oblasti medicinski potpomognute oplodnje su donešeni u cilju dalje harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa EU legislativom. Tokom 2022 godine organizovan je prvi program HPV vakcinacije za devetogodišnje djevojčice.

Komisija navodi i da ranjive grupe imaju pristup zdravstvenim ustanovama, sa izuzetkom osoba bez regulisanog pravnog statusa, uključujući Rome i Egipćane. Osobe koje žive u udaljenim ruralnim područjima, **a posebno stariji**, suočavaju se s poteškoćama da dođu do zdravstvenih ustanova. Takođe, nedostatak pristupačnih

zdravstvenih ustanova, odgovarajuće opreme i posebnih zdravstvenih usluga **ostaje problem za osobe s invaliditetom.**

### **Kako do napretka u ovoj oblasti i boljih ocjena EK sljedeće godine?**

1. Usvojiti **Strategiju razvoja zdravstva u Crnoj Gori** u kojoj će se prepoznati i riješiti specifični problemi u zdravstvu, koji posebno pogađaju žensku populaciju.  
Oni se, pored ostalog, tiču prepreka sa kojima se suočavaju žene u ruralnim i izmještenim područjima, koje rijetko koriste nacionalni skrining i preventivne testove za rano otkrivanje raka grlića materice, kako je pokazalo istraživanje na uzorku od 14 opština na sjeveru Crne Gore<sup>18</sup>. Isto istraživanje pokazuje visok procenat (35%) žena koje nemaju izabranog ginekologa, ili žena (46%) koje nikada nisu radile preventivne ginekološke ili preglede dojki, dok procenat žena koji nikada nije išao na mamografske preglede ide i do 75%<sup>19</sup>. U 57% slučajeva žene posjete ginekologa onda kada već imaju neki problem. Ovi podaci moraju obavezno informisati Strategiju razvoja zdravstva, uz planiranje konkretnih mjera (nadležnost: **Ministarstvo zdravlja**).
2. Osigurati pristupačnost zdravstvene zaštite ženama s invaliditetom.  
Naime, prepoznati problemi sa kojima se **žene sa invaliditetom** suočavaju prilikom pristupanja zdravstvu tiču se nepristupačnosti ginekoloških stolica, kojih je svega **tri** na nivou zemlje, a u ordinacijama gdje one postoje, uglavnom su u lošem stanju ili medicinsko osoblje ne zna kako da ih koristi<sup>20</sup>. (nadležnost: **Ministarstvo zdravlja**).  
Osigurati stalnu dostupnost besplatne hormonske terapije estradiolom, čiji nedostatak naročito pogađa trans žene. (nadležnost: **Ministarstvo zdravlja**).
3. Ubrza usvajanje Zakona o pravnom prepoznavanju roda po osnovu samoodređenja, predviđenog za 2023. godinu, kako trans osobe ne bi bile prinuđene da idu na prinudnu sterilizaciju kao uslov za promjene oznake roda u ličnim dokumentima. (nadležnost: **Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava**)
4. Inicira izmijene diskriminatorskih odredbi Pravilnika o bližim uslovima, postupku i sadržini medicinske dokumentacije za ostvarivanje prava na liječenje neplodnosti primjenom postupka MPO žene koja ne živi u bračnoj, odnosno vanbračnoj zajednici ali i dijela ostalih akata, kojima se onemogućava pristup MPO za istopolno orijentisane osobe i žene koje su u životnom partnerstvu, kao i to da mogu da doniraju polne ćelije.

---

<sup>18</sup> Više o tome na linku: <https://forsmontenegro.org>

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Izvor: Udruženje mladih s hendikepom

## C. Unaprijeđenje ekonomskih i socijalnih prava i osnaživanje djevojaka i žena;



U izvještajnom periodu Komisija je primijetila institucionalne i tehničke nedostatke u radu Ministarstva rada i socijalnog staranja. Rekonstruisano Ministarstvo nije uspjelo da na vrijeme usvoji sve relevantne strateške dokumente. Radna rupa za Poglavlje 19 je ponovo osnovana, ali se nakon održanog konstitutivnog sastanka, nije sastajala.

Iako su se uslovi na tržištu rada poboljšali, strukturni problemi i dalje postoje, uključujući velike regionalne razlike i rodni jaz, te visoku nezaposlenost mladih i dugotrajnu nezaposlenost.

Stopa aktivnosti žena (61,4%) ostala je značajno ispod stope aktivnosti muškaraca (73,9%). Mada se rodni jaz povećao nakon pandemije, stopa nezaposlenosti žena (u dobi od 15 do 64 godine) nastavila je padati brže od stope nezaposlenosti muškaraca u 2022. Izvještaj ponavlja vrijednost Indeksa rodne ravnopravnosti iz 2019. godine koji iznosi 55 indeksnih poena, u odnosu na evropski prosjek od 67.4. Navode se i podaci Svjetske banke prema kojima je udio žena u top menadžmentu 15%, a u vlasništvu preduzeća 24%.

Komisija pozdravlja započete programe za unaprijeđenje ženskog preduzetništva i do sad preduzete mjere na tržištu rada, kako bi se povećale ukupne stope zaposlenosti žena i mladih. Ipak, upozorava da su usluge socijalne zaštite za ranjive grupe i dalje rijetke i neodržive. Uglavnom ih organizuju organizacije civilnog društva, bez kontinuirane podrške sa lokalnog ili nacionalnog nivoa.

Zbog toga Komisija upućuje **preporuku** Crnoj Gori da na osnovu Mape puta za reformu sistema socijalne i dječije zaštite utvrdi jasan vremenski okvir i plan finansiranja reforme sistema socijalne zaštite i počne sa sprovođenjem mjera.

## Kako do napretka u ovoj oblasti i boljih ocjena EK sljedeće godine?

1. U zvanični tekst **Programa ekonomskih reformi 2024-2026** uvrstiti smjernice Centra za ženska prava koje smo prosljedili *Ministarstvu ekonomskog razvoja* (u fazi pripreme za javnu raspravu)<sup>21</sup>. Ovim komentarima, između ostalog, tražimo da sve buduće mjere jasno prikažu **uticaj na rod**. (nadležnost: **Ministarstvo ekonomskog razvoja**)
2. Planiranje ekonomskih i socijalnih mjera mora se zasnivati na prikupljanju podataka o svim vrstama usluga centara za socijalni rad, klasifikovanih po polu nosioca prava. Pored toga, postoji praznina u podacima o načinu na koji se socijalna pomoć raspoređuje u okviru porodice i o tome da li svi članovi porodice imaju podjednaku korist<sup>22</sup>. Reformske mjere u sistemu socijalne i dječje zaštite ne mogu biti rodno neutralne, **već treba da ponude odgovor za prevazilaženje siromaštva žena i djece**, posebno onih iz ranjivih grupa, na koje rizik od siromaštva nesrazmjerno više utiče<sup>23</sup>. (nadležnost: **Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo rada i socijalnog staranja**)
3. U urgentnom postupku inicirati usvajanje **Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o privremenom izdržavanju djece** koji je suspendovan od februara 2023. godine, a čime su djeca, već u riziku od siromaštva, dodatno izložena.
4. Narednim Programom rada Vlade konačno predvidjeti donošenje **Strategije borbe protiv siromaštva** budući da Crna Gora do danas nema podatke o broju siromašnih i onih koji ne mogu da zadovolje ni osnovne egzistencijalne potrebe.
5. Hitno inicirati **Izmjene i dopune Zakona o PIO** na način da svima, koji tako izaberu, omogući odlazak u penziju sa 64 godine života i 15 godina staža<sup>24</sup>. Time će se otkloniti negativne posljedice odluke Ustavnog suda, koja je pokazala suštinsko nerazumijevanje Ustavom zagaranovanog načela pozitivine diskriminacije zanemarujući društveni i socio-politički kontekst u kojem žive žene i muškarci u Crnoj Gori.

---

<sup>21</sup> Više o pripremljenoj fazi na linku: <https://www.gov.me/dokumenta/412e23aa-1e77-4ea6-a186-78345bdeb7be>

<sup>22</sup> Ovo je važno ukoliko imamo u vidu preovladjujuće rodne uloge i odnose moći u crnogorskim porodicima, uključujući i običaj da muškarci donose odluke o trošenju kućnog budžeta.

<sup>23</sup> Zvanična statistika o prihodima i životnim uslovima (EU-SILC) pokazuje da je najveća stopa rizika od siromaštva bila u domaćinstvima koja se sastoje od jedne odrasle osobe sa najmanje jednim izdržavanim djetetom (47,4%) i za djecu do 18 godina (30,5%). Ovi podaci se moraju sagledati i u svijetlu zvaničnih godišnjih podataka o procentu razvoda u kojima su djeca bila povjerena majkama (75,1%), očevima (10,7%) ili oba roditelja (11,9%).

<sup>24</sup> Analiza odluke Ustavnog suda koju su uradile Centar za ženska prava i Akcija za ljudska prava se nalazi na linku: <https://www.facebook.com/womensrightscenter.mne/posts/pfbid02HMWpRfSgQXvQKTRtyLcnRwDKf4doGbJEJ8uAIIHeRpewTiRKKmYVMPv2qNSTx32PI>

## D. Unaprijedjenje ravnopravnog učešća i liderstva;



Crna Gora još uvijek nije usvojila važne djelove legislative poput Zakona o Vladi i Zakona o Skupštini, koji su potrebni kako bi se unaprijedilo cjelokupno upravljanje.<sup>25</sup>

Žene su nedovoljno zastupljene u izbornoj administraciji. Biračka mjesta ostaju dominantno nepristupačna za osobe sa invaliditetom.

Učešće žena u političkom životu i dalje je nisko, pa je tako u prvom sazivu Skupštine nakon izbora održanih u junu 2023. godine, bilo svega 17 (21%) žena, što je najniži broj od uvođenja sistema kvota, prema kojima jedna četvrtina na izbornim listama mora biti rezervisana za manje zastupljeni pol. Situacija nije bolja ni na lokalnom nivou, gdje je takođe nizak procenat žena, sa izuzetkom Podgorice i Budve.

Kao i prošle godine, žene su slabo zastupljene na mjestima donošenja političkih i ekonomskih odluka.

Ništa se nije promijenilo u pogledu učešća žena na menadžerskim pozicijama u javnoj upravi, pa tako žene i dalje čine četvrtinu menadžerskog kadra, uglavnom zbog eksplicitnih ili implicitnih predrasuda.

Komisija i ove godine ponavlja da su klevete, govor mržnje i rodno zasnovano nasilje nad ženama u politici i javnom životu i dalje prisutni.

### **Kako do napretka u ovoj oblasti i boljih ocjena EK sljedeće godine?**

1. Vlada Crne Gore da postavi unaprijeđenje rodne ravnopravnosti na listu prioriteta;
2. Ponovo uspostaviti direkcije za osobe sa invaliditetom i nediskriminaciju i cijeli mehanizam ljudskih resursa zaposlenih u ovom sektoru osnažiti novim zapošljavanjima i većim finansijskim izdvajanjima iz budžeta za njihove aktivnosti;

---

<sup>25</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, strana 14.

3. Prepoznati i raditi na podizanju svijesti o društvenim ponašanjima koji degradiraju i diskriminiraju žene, kroz obrazovni sistem, ciljane kampanje i intenzivan rad sa medijima (**nadležnost: Ministarstvo kulture i medija, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo prosvjete, nauke i inovacija, Zavod za školstvo**);
4. Unaprijediti sistem prikupljanja rodno razvrstanih podataka i uvrstiti preporuke Centra za ženska prava u **Program razvoja zvanične statistike** za 2024-2028, (upućene **Upravi za statistiku**) i Strategiju razvoja zvanične statistike 2024-2028 (upućene nadležnom **Ministarstvu finansija**).
5. Utvrditi **rokove i kontakt osobe nadležne za izradu** planova rodne ravnopravnosti za sva ministarstva.
6. Pristupiti hitnoj izmjeni izbornog zakonodavstva na način da se propiše kvota od minimum **40%** za **učešće manje zastupljenog pola/roda** (umjesto trenutnih 30%), kumulativno sa uslovom da u grupi od tri jedan kandidat/kandidatkinja bude iz manje zastupljenog pola/roda; propisati **jasan i efikasan mehanizam sankcija** u slučaju nepoštovanja kvota, kao i struktura nadležnosti u slučaju utvrđivanja nepravilnosti na proglašenim izbornim listama, kako na lokalnim, tako i na parlamentarnim izborima.
7. Vratiti na ponovni postupak i javnu raspravu Predlog **zakona o Vladi** i predvidjeti obavezu da u konačnom prijedlogu članova za sastav Vlade među kandidatima ne bude manje od 40 odsto predstavnica manje zastupljenog pola. Ako struktura Vlade predviđa samo jednog potpredsjednika, Zakon o Vladi bi trebalo da predvidi da za ovu funkciju bude predložen kandidat iz reda manje zastupljenog pola. Nadalje, Zakon bi trebalo da predvidi i odredbu koja propisuje dužnost predsjednika države da odbaci svaki prijedlog za sastav Vlade koji ne poštuje kvote za manje zastupljeni pol, kao i odredbu kojom bi se garantovalo da svaka izmjena u strukturi Vlade mora biti izvršena uz uvažavanje principa rodne ravnopravnosti i poštovanje predviđenih kvota za manje zastupljeni pol.
8. Skupština Crne Gore da pristupi izradi **Zakona o Skupštini** gdje će se po istom kvotnom principu garantovati ravnomjernije učešće manje zastupljenog pola/roda u Kolegijumu predsjednika Skupštine, radnim tijelima i poslaničkim klubovima Skupštine.
9. Ubrzati usvajanje **Izmjena i dopuna Zakona o privrednim društvima** kojim se, zahvaljujući zajedničkoj inicijativi Investiciono razvojnog fonda i Centra za ženska prava, garantuje minimalno učešće žena u odborima direktora u privrednim društvima čiji je osnivač država. Predlog ovog zakona potrebno je dostaviti Skupštini u najskorijem roku.
10. Vlada CG da usvoji Akcioni plan protiv govora mržnje, sa fokusom na mizoginiju u javnom i političkom životu i promoviše političku kulturu nulte tolerancije na svaki oblik nasilja nad ženama.



## E. Klimatske promjene i okolina i digitalizacija

Rodna perspektiva u oblasti upravljanja klimatskim promjenama i zaštite životne sredine ne samo da izostaje u nacionalnim i lokalnim politikama, već je izuzeta i iz izvještavanja Evropske komisije. Stoga, generalno smatramo da se u periodu pred nama mora strateški raditi na edukaciji o metodama orodnjavanja zelenih politika na svim nivoima upravljanja. Ekspertski timovi u Evropskoj uniji ovoj temi pridaju zasluženi značaj i nude rješenja, poput analize pod nazivom Feministički zeleni dogovor (Feminist Green Deal)<sup>26</sup>, ali ova ekspertiza još uvijek nije ušla u zvanične zelene politike EU i postala integralni dio izvještavanja Komisije.

Zbog toga, prije nego predložimo usmjerenje budućih nacionalnih politika, skrećemo pažnju na nekoliko zaključaka iz novog, **feminističkog pristupa zelenoj, a time i pravednoj tranziciji**.

Da bismo ostvarili, ili bar težili **pravednoj tranziciji**, potrebna nam je suštinska promjena u definisanju sistema vrijednosti između **produktivne** tržišne sfere (roba i usluga) i **reproduktivne** (neplaćene i nepriznate u zvaničnim ekonomskim politikama) sfere djelovanja.

Fondovi namenjeni ublažavanju klimatskih promjena i energetske tranziciji uglavnom podržavaju sektore sa pretežno muškom radnom snagom, dok se u sektore koje uglavnom biraju žene – niskoplatežni sektori i nesigurni uslovi na radu – hronično ne ulaže ili ulaže nedovoljno<sup>27</sup>.

*„Da bismo obezbijedili ekonomiju koja je i rodno pravedna i inkluzivna i koja ispunjava klimatske ciljeve, potrebno nam je **holističko razumijevanje održivosti** i neophodne tranzicije. Tranzicija se ne može ograničiti na oblasti energetike, građevinarstva, transporta, digitalizacije ili poljoprivrede, odnosno na sve sektore sa pretežno muškom radnom snagom i rukovodstvom, već mora uključiti sve one sektore ključne za naša društva, uključujući i sektore sa pretežno ženskom radnom snagom.”<sup>28</sup>*

Za ovu tranziciju, „održivo“ i „zeleno“ ne smiju samo da uzmu u obzir energetske sektor, građevinarstvo, transport, poljoprivredu. **Briga i obrazovanje su sektori koje treba uključiti u samu srž pravedne tranzicije**. Prvo, zato što doprinose dobrobiti različitih generacija i otpornosti i zdravlju društva uopšte. Drugo, istraživanja pokazuju da će klimatske promjene i uništavanje životne sredine, posebno široko rasprostranjeno

---

<sup>26</sup> Publikaciju pogledati na linku: <https://eeb.org/library/a-feminist-european-green-deal-towards-an-ecological-and-gender-just-transition/>

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Op.cit. Feminist Green Deal.



zagađenje, staviti veći pritisak na zdravlje i njegu, uz sve veće potrebe populacije u Evropi koje značajno stari<sup>29</sup>. Konačno, obrazovanje je odlučujuće za dugoročnu održivost društva jer buduće generacije treba da “opremi” ekološkim znanjem i neophodnim vještinama i alatima za odgovor na izazove životne sredine.

Evropska komisija u svom Izvještaju za 2023. godinu poziva Crnu Goru da planira **pravednu tranziciju u regionu**, pružanjem ekonomskih alternativa zajednicama koje će biti najviše pogođene. Uz to, traži se intenzivniji rad na sprovođenju Strategije za klimatske promjene kako bi osigurala konzistentnost sa okvirom klimatske i energetske politike EU do 2030. godine. Pominje se i novoformirana **Stalna radna grupa za ublažavanje i prilagođavanje klimatskim promjenama**, pod okriljem Nacionalnog savjeta za održivi razvoj. Cilj ove radne grupe je uspostavljanje sistema praćenja i izveštavanja o emisijama gasova staklene bašte i priprema politika i mjera za prilagođavanje i ublažavanje klimatskih promjena u skladu sa pravnom tekovinom EU<sup>30</sup>.

## Kako do boljih ocjena sljedeće godine?

1. Uključiti domaću rodnu ekspertizu u rad **Radne grupe za Poglavlje 27**, kao i u rad **Nacionalnog savjeta za održivi razvoj**, uz pomoć koje će se analizirati potrebe muškaraca i žena u ovom sektoru, posebni rizici kojima su izloženi i razvijati mjere za usmjereno upravljanje rizicima.
2. Pokrenuti inkluzivni dijalog o značenju i značaju **pravedne tranzicije**, koja nikoga ne ostavlja po strani.
3. Sve buduće mjere u okviru zelenih politika moraju biti informisane podacima o specifičnim potrebama muškaraca i žena, posebno onih koji žive u ekološki ‘najizloženijim’ mjestima u zemlji, a jedan od primjera je prikupljanje podataka o najčešćim oboljenjima žena i muškaraca izazvanim klimatskim promjenama. U tom smislu predložimo **ustanovljavanje međusektorskog radnog tima** sastavljenog od predstavnika i predstavnica Instituta za javno zdravlje, MONSTAT-a, ženskih nevladinih organizacija i drugih zainteresovanih strana.
4. Ponavljamo i zahtjev da se pristupi izradi Strategije borbe protiv siromaštva koja će posebno prepoznati **energetsko siromaštvo** i razviti indikatore za mjerenje njegove zastupljenosti u zemlji, a po uzoru na praksu evropskih zemalja<sup>31</sup>.
5. Objaviti **Izvještaj o sprovođenju Mape puta za Akcioni plan za paket energetske podrške 2023** u kom će se precizno dostaviti podaci na koji način

<sup>29</sup> UN Environment Programme and International Livestock Research Institute (2020), link: <https://www.unep.org/resources/report/preventing-future-zoonotic-disease-outbreaks-protecting-environment-animals-and>. UNEP, Nairobi.

<sup>30</sup> Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2023. godinu, strana 120.

<sup>31</sup> Više o tome na linku: [https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/energy-consumer-rights/energy-poverty\\_en#eu-measures-to-tackle-energy-poverty](https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/energy-consumer-rights/energy-poverty_en#eu-measures-to-tackle-energy-poverty)

je paket finansijske pomoći od 30 miliona EURA, koji je Crna Gora dobila od EU za prevazilaženje energetske krize uzrokovane inflacijom cijena električne energije, potrošen. Očekujemo i izradu i objavljivanje **Studije o energetskej tranziciji**, predviđenu pomenutom Mapom puta.

ANEKS

## SMJERNICE EVROPSKOJ KOMISIJI ZA NAREDNO IZVJEŠTAVANJE

Iako su pitanja roda, žena i djevojčica vidljivija u odnosu na prethodne izvještaje, sa nešto brojnijim referencama, zvanične preporuke kojima se Crna Gora direktno poziva na konkretne mjere za postizanje rodne ravnopravnosti i efikasnog pristupa pravdi za žene i djecu, skoro da izostaju. To utiče i na finalnu ocjenu o uključivanju rodne komponente kroz cijeli dokument, koja je najniža u odnosu na prethodne tri godine.

### Rodno zasnovano nasilje i porodično nasilje

Pored snažno iznesenog stava po pitanju prisustva rodno zasnovanog nasilja i potrebe efikasnog odgovora institucija ove godine, Komisija je propustila da pomene sistemsko zanemarivanje prava djece svjedoka nasilja, pogotovo u slučajevima povjeravanja starateljstva i definisanja načina kontakta sa nasilnim roditeljem. Praksa Centra za ženska prava godinama upozorava na postupanje centara za socijalni rad koji prvenstvo daju kontaktu djeteta sa oba roditelja, umjesto procjene rizika bezbjednosti djeteta, dok sudije u porodičnim parnicama ne istražuju nasilje u porodici, niti su upoznati sa mjerama bezbednosti onda kada su izrečene. Ovakva praksa potvrđuje ocjenu Evropske komisije o nedostataku međuinstitucionalne koordinacije, izrečenu više puta u izvještaju. Smatramo da je Komisija trebala da skrene pažnju i na negativno postupanja sudova u slučajevima kada žrtve nasilja bivaju procesuirane, jer su se branile od nasilnika. Ovi slučajevi se u posljednje vrijeme sve češće pojavljuju u praksi Centra za ženska prava i čine nesagledivu štetu po osnaživanje žena, odvlačajući ih da prijave nasilnika i privilegujući nasilnike sa značajno manjim kaznama.

U prošlogodišnjem izvještaju Komisije za 2022. godinu, u dijelu zvaničnih preporuka, žene i djeca su opravdano prepoznati kao posebno ranjive i grupe izložene diskriminaciji, nejednakom pristupu pravdi, kao oni koji selektivno uživaju procesna prava uključujući besplatnu pravnu pomoć, dok se od Crne Gore zvanično tražilo da unaprijedi među-institucionalnu koordinaciju koja treba da omogući ostvarivanja ovih prava. Preporuke, formulisane na ovaj način, i dalje su uveliko važeće.

Umjesto generičkih preporuka, koje dozvoljavaju fleksibilna tumačenja od strane Vlade i onih na koje se odnose, jasnim formulacijama Komisije se stavljaju jasne odgovornosti, pogotovo u slabom sistemu odgovornosti u Crnoj Gori kako je Komisija primijetila ali se potencijalno podstiču i mehanizmi sistemskog izvještavanja u okviru drugih formata, poput Univerzalnog periodičnog pregleda stanja ljudskih prava u zemlji (UPR), a koji su u izvještaju za 2023. godinu negativno ocijenjeni.

Takođe, u cilju metodološkog unaprijeđenja izvještavanja Komisije, ali i praćenja stepena ispunjenost preporuka, važno bi bilo da svaki naredni izvještaj EK ponudi kratku evaluaciju njihove ispunjenosti. To važi i za druge oblasti obrađene u ovoj analizi.

## O rodnoj ravnopravnosti

U cilju elaboracije ograničenog napretka u politikama rodne ravnopravnosti, Komisija je propustila da navede ocjenu iz Izvještaja evaluacije implementacije Nacionalne strategije rodne ravnopravnosti 2021-2025<sup>32</sup>, koja daje pregled ukupne ispunjenosti strateških ciljeva, a koji u prosjeku ne prelaze 30% planiranih mjera i aktivnosti. Kao rezultat, od početka sprovođenja strategije do danas, strateški problemi žena i muškaraca nijesu riješeni, kako se navodi u evaluaciji.

Iako je Komisija sa zabrinutošću prepoznala nedostatak koordinacije ministarstava, ove godine je propustila da pomene skoro potpuni izostanak koordinacije nacionalnog mehanizma za rodnu ravnopravnost, te potpunu nefunkcionalnost Savjeta za rodnu ravnopravnost od 2018. godine. Bilo bi važno da je pozvala Crnu Goru da finansijski i u kapacitetima osnaži Odjeljenje za rodnu ravnopravnost, na način kako je uradila predstavljajući rad Direkcije za borbu protiv rodno zasnovanog i porodičnog nasilja.

Takođe, kontakt osobe za rodnu ravnopravnost, uglavnom službenici i službenice zaposlene u odsjecima za finansije, ljudske resurse ili opšte poslove<sup>33</sup>, ne učestvuju direktno u izradi politika niti razumiju da li su politike i propisi rodno senzitivni i orodnjeni. Ove ocjene<sup>34</sup> su bile važne da se nađu u ovogodišnjem izdanju Izvještaja, kako bi se precizno mapirali problemi u javnoj upravi i Crna Gora pozvala na konkretne mjere koje će ubrzati procese orodnjavanja politika ali i javne uprave.

## Političko učešće žena

Prošle godine je Evropska komisija zvanično pozvala Skupštinu da unaprijedi kapacitete integrisanja i nadgledanja pitanja rodne ravnopravnosti. Kroz ocjenu rada Skupštine Komisija je prepoznala uzroke podzastupljenosti žena, njihovu izloženost govoru mržnje bez potrebnog jasnog stava političkih partija da se suprotstave ovoj pojavi, posebno destimulišućoj za mlade žene u politici. U tom je izvještaju dat i pregled rada Odbora za rodnu ravnopravnost te analizirani postojeći kapaciteti zaposlenih, pogotovo sa aspekta sprovođenja rodno odgovornog budžetiranja.

---

<sup>32</sup> Evaluacija na linku <https://www.gov.me/dokumenta/00303903-9045-4c6a-afed-b6e82ebc552b>

<sup>33</sup> Informacija preuzeta iz Strategije <https://www.gov.me/dokumenta/33985332-d431-4c25-9643-e9a15d76e548>

<sup>34</sup> Gender Equality Profile, strana 14

U izvještaju za 2023. godinu o političkom učešću žena se govori sa aspekta izbora i kroz podtemu rodne ravnopravnosti. Ovakvo opredijeljenje Evropske komisije ostavlja kontekst Skupštine bez važne rodne perspektive. Pored toga, Komisija ne daje komentar na to da li je Skupština ispunila prošlogodišnju preporuku.

Još jednom je propuštena prilika da se učini osvrt na položaj žena u izvršnoj vlasti, posebno u kontekstu formiranja nove Vlade i donošenja Zakona o Vladi, koji još uvijek čeka na usvajanje. Naša istraživanja pokazuju da žene tradicionalno ne učestvuju u pregovorima o formiranju vlasti, a što je ove godine rezultiralo Vladom sa najnižim procentom žena od 2012. godine (17.4%). Svega 4 žene su u sastavu Vlade od kojih ni jedna na potpredsjedničkom mjestu. Na predlog Zakona o Vladi, Centar za ženska prava tražio je uvođenje kvote od najmanje 40% mjesta i namanje jedno potpredsjedničko mjesto za manje zastupljeni pol. Ovi zahtjevi nisu usvojeni, a što će Crnoj Gori u perspektivi dodatno otežati dostizanje evropskog prosjeka od minimum 30% reprezentacije za manje zastupljeni pol, gledano na svim nivoima upravljanja.

Konačno, kroz zvaničnu preporuku o potrebi sveobuhvatne reforme i harmonizacije izbornog zakonodavstva Komisija je propustila da naglasi potrebu da se propiše i jasan i efikasan mehanizam sankcija u slučaju nepoštovanja zakonom propisanih kvota kao i struktura nadležnosti u slučaju utvrđivanja nepravilnosti na proglašenim izbornim listama, kako na lokalnim, tako i na parlamentarnim izborima. Štaviše, Komisija ne pominje ni slučaj nezakonitog proglašenja čak 13 izbornih listi na lokalnim izborima, kojima se krše odredbe Zakona o izboru odbornika o minimalnom učešću kandidata manje zastupljenog pola, iako izvještava o ovim izborima. Ukazivanje na primijećene neregularnosti važno je sa aspekta pozivanja Crne Gore na konkretnu odgovornost i buduće mjerenje stvarnog napretka u oblasti izbornog zakonodavstva ali i implementacije preporuka međunarodnih tijela o političkoj participaciji žena kakve su preporuke CEDAW komiteta.

