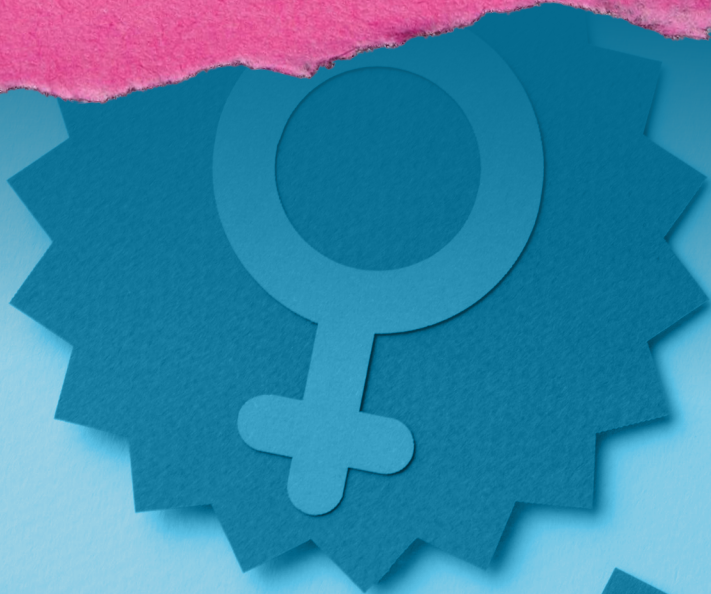


MONITORING JAVNIH POLITIKA ZA POSTIZANJE
RODNE RAVNOPRAVNOSTI
PREMA PREPORUKAMA
CEDAW-A



Jul 2025.

Izdavač: Centar za demokratiju i ljudska prava - CEDEM

Za izdavača: Nevenka Vuksanović

Autorka: Slađana Kavarić Mandić

Dizajn: BRAIN, Podgorica

Godina izdanja: 2025.

Ova analiza realizovana je u okviru projekta: „Rodna ravnopravnost u fokusu!“ koji je finansijski podržan od strane Ministarstva ljudskih i manjinskih prava. Sadržaj analize ne odražava zvanična mišljenja i stavove donatora

MONITORING JAVNIH POLITIKA ZA POSTIZANJE
RODNE RAVNOPRAVNOSTI
PREMA PREPORUKAMA
CEDAW-A

Jul 2025.

UVOD	5
Metodologija	8
1. CRNA GORA I MEĐUNARODNI STANDARDI RODNE RAVNOPRAVNOSTI	9
1.1. Istanbulska konvencija	10
1.2. Usklađenost Crne Gore s evropskim standardima rodne ravnopravnosti: Direktive, izazovi i praksa.....	13
2. CEDAW I NACIONALNI ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR	17
2.1 Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021–2025 – 26 analiza implementacije CEDAW preporuka.....	26
2.2. Rodno odgovorno budžetiranje	29
3.PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE JAVNIH POLITIKA.....	33
ZAKLJUČAK	39
LITERATURA:	41

UVOD

Uprkos formalnoj posvećenosti principima ravnopravnosti, rodna nejednakost u Crnoj Gori ostaje duboko ukorijenjena – ne samo u zakonima i institucijama, već i u svakodnevnim praksama, društvenim normama i očekivanjima. U svakoj pori društva – od domaćinstava i škola do sudova i medija, obrasci diskriminacije i rodni stereotipi oblikuju iskustva žena i djevojčica, često ih izlažući višestrukim oblicima nasilja, marginalizaciji i institucionalnoj nevidljivosti. U takvom društvenom kontekstu, potreba za efikasnim, sistemskim i koordinisanim javnim politikama u pogledu unapređenja položaja žena postaje neupitna.

[Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena \(CEDAW\)](#)¹, koju je 1979. godine usvojila Generalna skupština Ujedinjenih nacija, jedan je od najvažnijih globalnih pravnih instrumenta za zaštitu i promociju prava žena. Za razliku od drugih dokumenata, kao što su [Opšta deklaracija o ljudskim pravima](#) ili [Evropska konvencija o ljudskim pravima](#), [CEDAW](#) se bavi dubinskim i strukturnim uzrocima rodne neravnopravnosti, pozivajući države ne samo da uklone formalnu diskriminaciju, već i da aktivno djeluju protiv kulturnih i institucionalnih prepreka koje ženama onemogućavaju ravnopravan pristup resursima, obrazovanju i pravdi. Mehanizam periodičnog izvještavanja i individualnih žalbi putem Opcionog protokola čine je dodatno značajnom u praksi.

[Opcioni protokol](#) uz [Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena](#) predstavlja međunarodni pravni instrument koji jača i nadopunjuje nadzorne mehanizme [Konvencije](#), pružajući dodatne instrumente za zaštitu prava poput pojedinačnih pritužbi o kršenju prava garantovanih [Konvencijom](#) ili istražnih postupaka, koji se odnose na pokretanje istrage u slučaju sistemskog ili ozbiljnog kršenja prava žena u zemlji potpisnici. [Opcioni protokol](#) nije obavezan, jer države koje ratifikuju [CEDAW](#) nisu automatski obavezne da prihvate i ovaj protokol. Crna Gora je pristupila [Opcionom protokolu CEDAW-a](#) postupkom sukcesije 2006. godine.²

Crna Gora, budući potpisnica [Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama \(CEDAW\)](#), ima obavezu da preduzme zakonodavne, administrativne i druge mjere kako bi uklonila sve oblike diskriminacije nad ženama. U skladu sa tim, država je dužna da ženama obezbijedi jednaka prava sa muškarcima u svim sferama društvenog života – uključujući obrazovanje, zapošljavanje, zdravstvenu zaštitu, porodični život i političku participaciju. Takođe, obaveza Crne Gore je i redovno izvještavanje CEDAW Komiteta³ o ostvarenom napretku, identifikovanim izazovima i mjerama koje su preduzete.

1 Vidi: https://en.wikipedia.org/wiki/Convention_on_the_Elimination_of_All_Forms_of_Discrimination_Against_Women

2 https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-8-b&chapter=4&clang=en

3 CEDAW Komitet je osnovan 1982. godine sa ciljem praćenja primjene Konvencije.

Do danas su podnesena tri periodična izvještaja⁴.

Prvi, inicijalni izvještaj Crna Gora je podnijela 2010. godine, a zaključni stavovi i preporuke Komiteta uslijedile su u oktobru 2011. godine.

Iako je Komitet pozdravio usvajanje više propisa usmjerenih ka eliminaciji diskriminacije nad ženama⁵, zaključio je da Crna Gora treba da zasniva zaštitu prava žena na obavezujućoj [CEDAW konvenciji](#), da obezbijedi edukaciju pravosudnih i drugih službenika/ca o [Konvenciji](#) i [Opcionom protokolu](#), te nastavi podizati svijest žena o njihovim pravima. Preporuke iz 2011. posebno ističu i potrebu za jačanjem ovlašćenja i resursa Zaštitnika ljudskih prava, te preporučeno imenovanje zamjenika Ombudsmana za rodnu ravnopravnost. Komitet je posebnu zabrinutost iskazao u vezi sa porodičnim i seksualnim nasiljem, te je preporučio temeljno istraživanje prijava nasilja, krivično gonjenje počinioca, jačanje zaštite i psihosocijalne podrška žrtavama nasilja, uključujući i obezbjeđivanje javnih skloništa.

Pored toga, Komitet je 2011. posebno istakao potrebu za uvođenjem obavezne rodno senzitivne obuka sudija, tužilaca i policije, kao i prikupljanje detaljnih podataka o nasilju. Preporukama se apostrofira i neophodnost ratifikovanja [Istanbulske konvencije](#), te finansijska podrška lokalnim strukturama i ženskim nevladinim organizacijama.⁶

[Drugi periodični izvještaj](#) Komitetu za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena podniet je 2017 godine. Preporuke Komiteta iz 2017. daju strožije preporuke usmjerene na ostvarivanje konkretnih rezultata. Prema njima, Crna Gora treba da ojača institucije za rodnu ravnopravnost i aktivno uključi ženske nevladine organizacije u procese donošenja odluka, uvede mjerljive ciljeve i rodne analize u politike i zakone, te primijeni privremene mjere za ravnopravnost u zapošljavanju i političkoj participaciji. Takođe, Komitet je razmatrajući drugi [Izveštaj Crne Gore](#) naglasio neophodnost sprovođenja sveobuhvatne borbe protiv rodni stereotipa kroz obrazovanje, zabranu selektivnih abortusa, potrebu efikasnijeg suprotstavljanja nasilju nad ženama – fokusirajući se na zaštitu prava žrtava i kažnjavanje počinitelaca, sprječavanje dječjih i prisilnih brakova, posebno među Romkinjama, uz podizanje zakonske starosne granice za brak na 18 godina.

4 Crna Gora je do danas Komitetu CEDAW podnijela tri zvanična izvještaja: inicijalni 2010, drugi periodični 2017. godine i treći periodični 2021. godine (razmatran 2024).

5 Misli se prvenstveno na: Zakon o rodnoj ravnopravnosti (2007), koji zabranjuje diskriminaciju zasnovanu na polu i predviđa mehanizme za obezbjeđivanje jednakih mogućnosti za žene i muškarce u svim sferama javnog života; Zakon o zabrani diskriminacije (2010) koji definiše i zabranjuje direktnu i posrednu diskriminaciju na osnovu pola, seksualne orijentacije, rodnog identiteta i drugim osnovama; Zakon o Zaštitniku ljudskih prava i sloboda (2011) koji predviđa instituciju Ombudsmana kao mehanizam zaštite i prevencije u borbi protiv diskriminacije, koji uključuje rodnu ravnopravnost kao jednu od svojih glavnih nadležnosti; Zakon o zaštiti od nasilja u porodici (2010) koji predviđa privremene i trajne mjere zaštite za žrtve porodičnog nasilja.

6 Više u zvaničnom dokumentu CEDAW/C/MNE/CO/1 <https://wapi.gov.me/download-pre-view/42346282-b6d2-4394-88be-dfcd09f869c6?version=1.0>

Posljednji izvještaj razmatran je u februaru 2024. godine. Nakon toga, Komitet je Crnoj Gori dostavio set završnih preporuka, koje se odnose na unapređenje institucionalnog odgovora na nasilje nad ženama, jačanje rodne ravnopravnosti u zakonodavstvu i praksi, te veću zaštitu prava žena iz marginalizovanih grupa.

Premda su u međuvremenu pokrenute važne inicijative poput izrade *Nacionalne strategije zaštite žrtava (2021–2025)*, razvoja *Barnahus modela za djecu žrtve nasilja*, osnivanja baze podataka o porodičnom nasilju, ali i najavljeno pridruživanje inicijativi za novi *Opcioni protokolu* uz [CEDAW](#) — mnoge od preporučenih mjera su i dalje u fazi planiranja ili ranoj fazi implementacije, bez jasne finansijske i institucionalne održivosti.⁷

Cilj ovog monitoringa je da kroz detaljnu analizu javnih politika procijeni napredak Crne Gore u ispunjavanju pomenutih preporuka *CEDAW-a*, ali i drugih međunarodnih obaveza. No, ovaj dokument nema za cilj samo utvrđivanje stanja, već daje i konkretne preporuke za unapređenje postojećih mjera. Poseban fokus stavljen je na one izazove koji proističu iz patrijarhalnih obrazaca ukorijenjenih u društvu, kao i na one oblasti koje još uvijek nisu dovoljno razvijene – poput rodno odgovornog budžetiranja, integrisanja rodne perspektive u obrazovni sistem i osnaživanja mehanizama za rodnu ravnopravnost na lokalnom nivou.

Stoga, ovaj monitoring ima višestruku svrhu: da identifikuje dobre prakse i postojeće izazove, da pruži relevantne podatke donosiocima/donositeljicama odluka, civilnom društvu i međunarodnim akterima, te da doprinese unapređenju politika u skladu sa principima rodne ravnopravnosti. Takođe, ovim se monitoringom kane osnažiti kapaciteti organizacija civilnog društva za ulogu nezavisnog nadzora nad sprovođenjem javnih politika, kao i podstaći konstruktivni dijalog između institucija i građana.

7 Vidi CEDAW izvještaj za Crnu Goru (2024): https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/MNE/CO/3&Lang=En

Monitoring koji slijedi, temelji se na višeslojnom pristupu koji kombinuje kvalitativnu analizu javnih politika u Crnoj Gori, mapiranje praksi u njenim institucijama i komparativni pregled mjera i modela primjene rodne ravnopravnosti kako na nacionalnom tako i na međunarodnom nivou. U fokusu je evaluacija usklađenosti i implementacije ključnih međunarodnih dokumenata, prvenstveno [CEDAW konvencije](#) i pripadajućih preporuka, ali i [Istanbulske konvencije](#), kao i direktiva i preporuka Evropske unije koje se odnose na rodnu ravnopravnost i borbu protiv nasilja nad ženama. Poseban akcenat je stavljen na procjenu kako je Crna Gora inkorporirala ove obaveze u svoje zakonodavstvo, strategije i praksu, te u kojoj mjeri su preporuke iz navedenih dokumenata zaista implementirane.

Monitoring obuhvata detaljnu analizu normativnog okvira, sektorskih javnih politika i institucionalnih mehanizama zaštite i promocije rodne ravnopravnosti. Analitički pristup uključuje i evaluaciju funkcionisanja institucija poput Ministarstva za ljudska i manjinska prava, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, kao i drugih relevantnih aktera.

Ovo istraživanje je zasnovano na analizi i sintezi primarnih i sekundarnih izvora: *važećih zakona, strateških dokumenata, akcionih planova, izvještaja nadležnih institucija (poput Državne revizorske institucije, ministarstava, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda, statističkih podataka MONSTAT-a, kao i međunarodnih izvještaja (CEDAW, GREVIO, Evropska komisija, UN Women). Uključena je i analiza izvještaja i preporuka organizacija civilnog društva, te analiza stručnih radova iz oblasti rodne ravnopravnosti i ljudskih prava.*

Uporedo, korišćena je komparativna metoda radi upoređivanja stanja u Crnoj Gori sa primjerima pozitivnih evropskih praksi poput onih u Španiji, Švedskoj, Njemačkoj, Finskoj i drugim zemljama. Te države su prepoznate po uvođenju inovativnih i sistemskih rješenja kojima se podstiče rodna ravnopravnost, kao što su specijalizovani sudovi za nasilje u porodici, rodno odgovorno budžetiranje, Barnahus modeli za djecu žrtve nasilja, te centri koji integrišu različite usluge podrške žrtvama nasilja. Ove prakse ujedno predstavljaju referentne tačke za preporuke za dalji razvoj rodnih politika u Crnoj Gori.

Stoga, korišćene metode uključuju: komparativnu analizu, radi identifikacije dobrih praksi i nedostataka u odnosu na EU standarde, evaluaciju javnih politika, sa fokusom na njihovu primjenu, učinkovitost i usklađenost s međunarodnim normama, mapiranje institucionalnih mehanizama, radi identifikovanja sistemskih slabosti i tačaka prekida u multisektorskoj saradnji, analizu sadržaja relevantnih izvještaja, kojom se ispituje narativni i statistički materijal iz različitih izvora, te konačno analizu pravne usklađenost sa međunarodnim standardima u pogledu rodne ravnopravnosti.

Ovakav kombinovani pristup omogućava sveobuhvatno sagledavanje postignuća, izazova i perspektiva Crne Gore u oblasti rodne ravnopravnosti, kao i formulisanje preporuka za unapređenje javnih politika i institucionalnih odgovora.

1. CRNA GORA I MEĐUNARODNI STANDARDI RODNE RAVNOPRAVNOSTI

Oblast rodne ravnopravnost odnosno zaštite od diskriminacije po osnovu rodnog identiteta, seksualne orijentacije i/ili interseksualnih karakteristika⁸, regulisana je u Crnoj Gori kako nacionalnim tako i međunarodnim aktima i dokumentima. Tako međunarodni okvir u regulaciji rodne problematike obuhvata:

- Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1996);
- Konvenciju o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena – CEDAW (1979);
- Istanbulsku konvenciju (2011);
- Pekinšku deklaraciju i Platformu za akciju (1995);
- Rezoluciju Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1325 – „Žene, mir i bezbjednost” (2000);
- Povelju o osnovnim slobodama u Evropskoj uniji (2007);
- Mapu puta Evropske komisije za prava žena (2025);
- Strategiju EU za rodnu ravnopravnost 2021-2025;
- Pakt za ravnopravnost polova 2011-2020;
- Evropsku povelju o rodnoj ravnopravnosti na lokalnom nivou (2006);
- Rezoluciju Evropskog parlamenta o pravima interpolnih osoba (2018);
- Rezoluciju Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope 2191 (2017) o promociji ljudskih prava i eliminaciji diskriminacije prema interpolnim osobama.

Međunarodni okvir regulacije oblasti rodne ravnopravnosti obuhvata i *rezolucije Parlamentarne skupštine Savjeta Evrope*: Rezolucija 2048 (2015): Diskriminacija trans osoba u Evropi, *LGBTI Strategija Evropske unije 2020- 2024, ali i Agendu 2030 (Ciljevi održivog razvoja UN do 2030. godine)*, koja se oslonila na *Milenijumske razvojne ciljeve do 2015. godine*, kao i *Pariski sporazum o klimatskim promjenama (2015)* i brojne druge međunarodne regulative, koje direktdirektno ili indirektno regulišu ovu oblast (poput ILO, OSCE, CoE i drugih konvencija i rezolucija).⁹

8 Član 19 Zakona o zabrani diskriminacije, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-zabrani-diskriminacije.html>

9 Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025. godine sa Akcionim planom 2021- 2022. godine, str. 9, dostupna na linku: <https://wapi.gov.me/download-preview/41e3ee6a-757a-4684-9763-9fee5e933afd?version=1.0> (20.6.2025)

Najvažnijim standardima za unapređenje nacionalnog zakonodavstva i politika u oblasti rodne jednakosti na međunarodnom nivou smatraju se Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena - CEDAW (1979) – koja je ujedno i predmet ove analize, Istanbulska konvencija (2011), koja predstavlja snažan okvir u regulaciji pitanja iz domena rodne ravnopravnosti, te *Direktive Evropske unije* kojima se dodatno regulišu pitanja od posebnog značaja za rodnu ravnopravnost.

1.1. Istanbulska konvencija

Konvencija Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici poznatija kao Istanbulska konvencija usvojena je 2011. godine u Istanbulu i predstavlja prvi pravno obavezujući evropski dokument koji nasilje nad ženama tumači kao sistemski problem, duboko ukorijenjen u društvenim normama, rodnim stereotipima i institucionalnim propustima.

Konvencija obavezuje države potpisnice da djeluju sveobuhvatno i dosljedno u borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. To se prvenstveno odnosi na obavezu prevencije kroz obrazovanje i promjenu ukorijenjenih društvenih stavova koji omogućavaju i relativizuju nasilje. Takođe, države su dužne da obezbijede dostupne, sigurne i održive servise podrške za žrtve, kao i da obezbijede efikasnu i primjerenu sankciju za počinilace nasilja. Pored toga, Konvencija zahtijeva međuresornu saradnju i koordinisano djelovanje svih nadležnih institucija, uz jasnu obavezu države da finansira specijalizovane usluge podrške ženama i djeci koji su preživjeli nasilje.¹⁰

Crna Gora je među prvim državama koje su ratifikovale Konvenciju, još 2013. godine, čime se obavezala na usklađivanje zakonodavstva, jačanje institucionalnih kapaciteta i primjenu sveobuhvatnih mjera za prevenciju, zaštitu i sankcionisanje svih oblika nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

U izveštaju objavljenom u novembru 2024. GREVIO (engl. *Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence*) objavljuje svoj prvi tematski izveštaj o Crnoj Gori.¹¹ Ova nezavisno stručno tijelo Savjeta Evrope čija je obaveza da prati implementaciju Istanbulske konvencije, bavila se napretkom postignutim od oktobra 2018. godine i identifikovala oblasti koje zahtevaju hitnu akciju Crne Gore u pogledu adekvatnijeg sprovođenja Istanbulske konvencije.

Iako je pozitivno ocijenjen napredak Crne Gore u pogledu suzbijanju nasilja nad ženama, u izvještaju se naglašava neophodnost hitne akcije u borbi protiv rodnih

¹⁰ Vidi član 5-12 Istanbulske konvencije, više na: <https://rm.coe.int/168008482e> (3. 7. 2025)

¹¹ Vidi Izvještaj o sprovođenju Nacionalnog plana za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju i sprečavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) za 2023. i 2024. godinu: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/grevio-publishes-its-first-thematic-report-on-montenegro> (3. 7. 2025)

stereotipa, poboljšanje istraga i krivičnog gonjenja, te neophodnost adekvatnije zaštite žrtava nasilja.

Izveštajem se ukazuje da su stereotipi i patrijarhalni stavovi i dalje duboko ukorenjeni u svim aspektima crnogorskog društva, uključujući medije i politiku, ali i profesionalce koji rade sa žrtvama i počinocima nasilja, poput policije, sudija, socijalnih i zdravstvenih radnika, što zahteva hitnu i kontinuiranu edukaciju ovih stručnjaka.

Postoje ozbiljni problemi u brzom i nepristrasnom reagovanju na slučajeve nasilja nad ženama, kao i u efikasnoj zaštiti žrtava putem hitnih naloga za zabranu nasilja, dok centri za socijalni rad nemaju dovoljno resursa za adekvatnu podršku. GREVIO je upozorio i na potrebu obezbjeđivanja pristupa dugoročnoj pomoći ženama žrtvama nasilja, rješavanje pitanja socijalnog stanovanja i zapošljavanja, te istako potrebu za većom dostupnošću specijalizovanih službi podrške na teritoriji cele zemlje. Takođe, u izveštaju se apostrofira potreba za većim finansiranjem organizacija koje se bave nasiljem, ali i ističe neophodnost unapređenja prikupljanje podataka o nasilju, te modifikacije obrazovnih programa kako bi se u školama više edukovalo o rodnoj ravnopravnosti u seksualnim odnosima.¹²

Prema istraživanju koje je UNDP sproveo 2017. godine, gotovo svaka druga žena u Crnoj Gori bila je žrtva nasilja tokom svog života, dok je svaka peta žena doživjela nasilje u poslednjih 12 mjeseci. Ovi alarmantni podaci ukazuju na ozbiljan problem nasilja nad ženama.¹³ Takođe, tokom 2024. godine, zabilježeno je 586 slučajeva nasilja u porodici, dok je od 2017. godine ubijeno 17 žena i to od strane partnera i rođaka. Najmlađa žrtva femicida imala je 18 godina. Ovi podaci dodatno potvrđuju zabrinjavajući trend nasilja nad ženama u Crnoj Gori, te otvaraju pitanje institucionalne odgovornosti u vezi sa istim. No taj trend ne tiče se samo žena nego djece, koja sve više trpe nasilje.¹⁴

Krajem prošle godine, Vlada Crne Gore je na prijedlog Ministarstva socijalnog staranja usvojila *Strategiju za prevenciju i zaštitu djece od nasilja za period 2025-2029*¹⁵. Strategija ima za cilj da omogući Crnoj Gori da nastavi sa promovisanjem politike nulte tolerancije nasilja nad djecom, koja je pokrenuta prvom *Strategijom za prevenciju i zaštitu djece od nasilja za period 2017-2021*. godine. Ipak, čini se da je u praksi – i pored formalnog unapređenja zakonskog okvira, usvajanja strategija i dokumenata, organizovanja rasprava i okruglih stolova, napredak izuzetno spor i iziskuje veću pozornost nadležnih institucija, civilnog sektora i svih društvenih aktera. Ponajviše, zabrinjava i porast nasilja ne samo nad ženama, nego i među ma-

¹² Ibid.

¹³ Istraživanje UNDP-a Nasilje u porodici i nasilje nad ženama: <https://www.undp.org/cnr/montenegro/publications/nasilje-u-porodici-i-nasilje-nad-zenama> (3. 7. 2025)

¹⁴ Vidi istraživanje UNICEF-a Crna Gora: <https://www.unicef.org/montenegro/en/stories/right-safety-every-child-montenegro> (4. 7. 2025)

¹⁵ Vidi: <https://www.gov.me/dokumenta/515a0cbe-e735-4db6-b875-db35dlef9c57> (4. 7. 2025)

loljetnicima/maloljetnicama¹⁶, što govori u prilog neadekvatnog odgovora obrazovnih institucija na ovo važno pitanje. U tom smislu, iako je usvajanje strategija jedan od inicijalnih koraka za smanjenje nasilja, riječ je o formalnom koraku koji bez adekvatne implementacije, a to znači koordinisane akcije više institucija, prvenstveno obrazovno-vaspitnih ustanova, pravosudnih organa i nadležnih ministarstava, ovakvi dokumenti nijesu efikasni i društveno učinkoviti. Ovi podaci koji se tiču stope nasilja i njegove percepcije među djecom neodvojivi su od nasilja nad ženama i drugim marginalizovanim grupama, jer rodno zasnovano nasilje je problem sveopšte normalizacije nasilja koja počinje tokom primarne socijalizacije, a nastavlja se kroz obrazovne ustanove i neadekvatnu reakciju nadležnih institucija.

U takvoj društvenoj atmosferi nedovoljne odgovornosti u prevenciji i kažnjavanju, ne čudi neslaganja u percepciji značaja Konvencije među različitim institucijama, koje u veoj mjeri otežava njenu dosljednu implementaciju. U tom smislu ne čudi sistemsko izostajanje detaljnijeg sagledavanje suštine Konvencije ili njena različita percipiranje. Pored toga, neka važna pitanja koja bi trebalo da osiguraju prava žena, npr. pitanja poput silovanja u braku, nijesu jasno definisana zakonom.

Prateći GREVIO izvještaj za 2023. i 2024.¹⁷ može se zaključiti da nacionalni zakoni nijesu u potpunosti usklađeni sa Konvencijom, prvenstveno *Krivični zakonik*, *Zakon o krivičnom postupku*, *Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći* i *Zakon o zaštiti od nasilja u porodici*. Osim toga, nedostaje jasno definisan plan za punu implementaciju Konvencije. Uočeni su nedostaci u pogledu konkretnih akcija, analize izazova, praćenja napretka i inkluzivnosti. Postoji naglašena potreba da se povećaju kazne za određena krivična djela kao što su nedozvoljene polne radnje, nasilje u porodici i porodičnoj zajednici, silovanje, sakaćenje ženskih genitalija, prisilna sterilizacija i proganjanje. Institucije neadekvatno prepoznaju različite oblike nasilja obuhvaćene Konvencijom, uključujući fizičko, psihološko, seksualno, proganjanje, online nasilje, itd.

Predstavnici institucija na nacionalnom nivou su istakli da država ne izdvaja dovoljno finansijskih sredstava za implementaciju Konvencije u Crnoj Gori, što ozbiljno ograničava efikasnu borbu protiv nasilja nad ženama. Postoji naglašena potreba za većim finansijskim sredstvima za podršku žrtvama, uključujući uspostavljanje i održavanje sigurnih kuća za žene. Sem toga, važno je spomenuti i zabrinutost zbog zloupotrebe sredstava i potrebe za boljim nadzorom i transparentnošću raspodjele sredstava, dok istovremeno nedostaje mehanizam koji bi primorao državne institucije da postupaju po preporukama. Zbog toga je primjena Istanbulske konvencije često selektivna i proizvoljna, što dodatno usporava napredovanje Crne Gore u unapređenju rodne ravnopravnosti i prevenciji rodno zasnovanog nasilja.

¹⁶ O rezultatima Monstata na sljedećem linku: <https://rtcg.me/vijesti/drustvo/708794/grafika-maloljetnicka-delinkvencija-ozbiljno-upozorenje-drzavi.html> (3. 7. 2025)

¹⁷ GREVIO izvještaj za 2023. i 2024. godinu: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/grevio-publishes-its-first-thematic-report-on-montenegro> (3. 7. 2025)

1.2. Usklađenost Crne Gore s evropskim standardima rodne ravnopravnosti: Direktive, izazovi i praksa

S obzirom na to da je Crna Gora kandidatkinja za članstvo u EU, ima obavezu da svoje zakonodavstvo i praksu uskladi sa pravnim okvirom Evropske unije, što uključujući niz direktiva koje uređuju rodnu ravnopravnost, radna prava, zaštitu od diskriminacije i nasilja.

U tom pogledu, relevantne su sljedeće direktive:

1. **Direktiva o jednakom tretmanu u zapošljavanju i radu** (2006/54/EC),
2. **Direktiva o jednakom tretmanu u pristupu robi i uslugama** (2004/113/EZ),
3. **Direktiva o ravnoteži između poslovnog i privatnog života** (2019/1158),
4. **Direktiva o transparentnosti plata** (2023/970),
5. **Nova direktiva o borbi protiv nasilja nad ženama u porodici** (2024/865/EU).

Direktiva o ravnopravnosti polova u oblasti zapošljavanja i rada značajna je po tome što uvodi princip jednakih plata za jednak rad i rad jednake vrijednosti. Ovom direktivom zabranjuje se direktna i indirektna diskriminacija u zapošljavanju, napredovanju, obuci i otkazu. Njome su ujedno predviđeni mehanizmi za pravnu zaštitu žrtava.

Iako [Zakon o radu](#) i [Zakon o zabrani diskriminacije](#) uključuju ove odredbe, usljed nedovoljne transparentnosti plata, posebno u privatnom sektoru, jednakost predviđena ovom direktivnom nije ostvarena. Naprotiv, zvanični podaci pokazuju da je razlika u plati između žena i muškaraca ipak prisutna. Naime, žene su često više zaposlene u slabije plaćene sektore i zanimanja uprkos višem obrazovanju, a njihov prihod je između 14% do 16% niži u odnosu na muškarce. Takođe, žene posjeduju samo 4% svih nekretnina, što povećava njihovu finansijsku nesigurnost i zavisnost. To ženama stvara niz drugih poteškoća poput nemogućnosti da napuste nasilnu vezu ili pokrenu posao. Da su žene u ekonomskom pogledu u posve nezavidnom položaju, pokazuje i podatak da je broj preduzeća u vlasništvu žena u Crnoj Gori i dalje ispod 10%.¹⁸ *Monstat* i *EIGE* su objavili drugi *Gender Equality Index* za Crnu Goru, prema kojem se najveći jaz bilježi u domenu *Novac* – čak 20,7 poena ispod prosjeka EU, što ukazuje na slabu ekonomsku ravnopravnost.¹⁹

Ovakvom stanju u društvu doprinose i ograničeni kapaciteti inspekcija rada, čime se dodatno omogućava diskriminacija žena u domenu rada i zarada.

Rad na većoj transparentnosti plata, sankcije za kršenje jednakosti i promocija žena u bolje plaćenim ulogama jedan su od načina da se poboljša stanje u skladu sa ovom

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Indeks rodne ravnopravnosti iz 2019. godine <https://www.undp.org/montenegro/press-releases/gender-equality-index-montenegro> (5. 7. 2025)

evropskom direktivom, te da se u praksi omogući što manja nejednakost muškaraca i žena u ekonomskom pogledu.

Direktiva o jednakom tretmanu u pristupu robi i uslugama

Ovom direktivom kani se osigurati ravnopravan tretman muškaraca i žena van sfere zapošljavanja, naročito u svakodnevnim transakcijama i korišćenju javno dostupnih servisa. Crna Gora je implementirala *Direktivu 2004/113/EC* kroz [Zakon o zabrani diskriminacije](#)²⁰ i [Zakon o rodnoj ravnopravnosti](#)²¹, čime je zakonski zabranjena polna diskriminacija u pristupu uslugama i robi, uključujući bankarske, osiguravajuće, zdravstvene i obrazovne usluge.

Ipak, u praksi se suočava sa značajnim izazovima — mali broj prijavljenih slučajeva ukazuje na nisku svijest građana u ovom pogledu. Izvještaji *Evropske komisije* potvrđuju da su građani nedovoljno informisani o svojim pravima u ovim oblastima, posebno u vezi sa zaštitom od polne diskriminacije. Pored toga, tijela nadležna za sprovođenje, poput *Ombudsmana* i inspekcija, imaju ograničene resurse i kapacitete za efikasno djelovanje i sankcionisanje prekršaja.²²

Direktiva o ravnoteži između poslovnog i privatnog života

Ova direktiva podstiče ravnotežu između profesionalnih obaveza i privatnog života, posebno za roditelje i staratelje. Glavne mjere koje predviđa su Pravo na minimalno 10 radnih dana porodiškog odsustva oca, fleksibilno radno vrijeme i pravo na rad od kuće gdje je moguće, podrška za staratelje i brigu o djeci, te zaštita od otkaza usljed korišćenja ovih prava.

Crna Gora je u određenoj mjeri prepoznala značaj ravnoteže između profesionalnog i privatnog života kroz postojeće zakonodavstvo, ali praksa još ne odgovara standardima spomenute direktive. [Zakon o radu](#) predviđa roditeljsko i porodijsko odsustvo²³, ali očevi nemaju zakonski garantovano pravo na najmanje 10 dana plaćenog oćinskog odsustva, a fleksibilni oblici rada nijesu sistematski uređeni ni široko dostupni. Roditeljsko odsustvo postoji, ali se rijetko koristi od strane muškaraca zbog patrijarhalnih društvenih normi, pritiska poslodavaca i nedostatka institucionalne podrške. Pravo očeva zavisi od saglasnosti majke, što dodatno otežava

20 Vidi član 12 Zakona o zabrani diskriminacije: <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-zabrani-diskriminacije.html> (5. 7. 2025)

21 Vidi član 22 Zakona o rodnoj ravnopravnosti: https://www.ombudsman.co.me/docs/1612165858_zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti.pdf (5. 7. 2025)

22 https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2021/09/cedem_prirucnik_-_zabrana_diskriminacije_cg0.pdf (3. 7. 2025)

23 Više informacija o članovima zakona koji se tiču porodiškog odsustva dostupno je na sljedećem linku: <https://www.paragraf.me/dnevne-vijesti/04022020/04022020-vijest2.html> (5. 7. 2025)

ravnopravnost. Takođe, ne postoji jasna zaštita od otkaza zbog korišćenja ovog prava. Prema tome, usklađivanje sa Direktivom zahtijeva uvođenje jasno definisanje prava oca na odsustvo, jačanje fleksibilnih radnih uslova, zaštite od diskriminacije i razvoj servisa za podršku roditeljima i starateljima, što sada nije slučaj u praksi.

Direktiva o transparentnosti plata

Ova Direktiva iz 2023. godine apostrofira važnost jačanja primjene načela jednake zarade za žene i muškarce za jednak rad putem mehanizama transparentnosti plata i jačanja izvršnih mjera, te u tom smislu predstavlja važan korak ka smanjenju rod-nog jaza u zaradama širom Evrope. Crna Gora je trenutno u procesu usklađivan-ja svog zakonodavstva s ovom direktivom, kroz izmjene i dopune [Zakona o radu](#). Prema zvaničnim izvještajima *Vlade Crne Gore*, transpozicija direktive u nacionalno zakonodavstvo je u toku i obuhvata ključne elemente kao što su pravo zaposlenih na pristup informacijama o platama, obaveze poslodavaca da izvještavaju o platnim razlikama među polovima, kao i uvođenje tereta dokazivanja u slučajevima sumnje na diskriminaciju.²⁴

Direktiva o suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici ima za svrhu osigu-rati sveobuhvatan okvir za učinkovito spriječavanje i suzbijanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici. To se postiže jačanjem i uvođenjem mjera u odnosu na sljedeća područja: definicija relevantnih kaznenih djela i kazni, zaštita žrtava i pristup pravo-sudu, jačanje sistema podrške žrtvama, poboljšano prikupljanje podataka, prevenci-ja, koordinacija i saradnja.²⁵

Njome se propisuju i kriminalitet određenih radnji, poput sakaćenja ženskih polnih organa, prisiljavanja na brak, uhođenje na internetu ili dijeljenje intimnih materijala, budući da je posljednjih godina evidentan porast korištenja interneta i društvenih medija doveo do naglog porasta javnog podsticanja nasilja i mržnje, među ostalom na osnovu roda.

Crna Gora iako kandidatkinja, nije članica EU, pa sama direktiva nije automatski obavezujuća. No ipak, kako bi se uskladila sa međunarodnim standardima, trebalo bi da razmotri pojedina pitanja iz ove direktive, posebno ona vezana za kriminalizacija femicida, posebno s obzirom na porast broja ubijenih žena, sve rasprostranjenije digitalno nasilje i rodno zasnovan govor mržnje. Valja napomenuti da je najmlađa žrtva femicida, koji kao takav nije prepoznat u crnogorskom zakonodavstvu, imala je samo 18 godina.

Pored toga, anketa UNDP-a iz 2022. godine otkriva zabrinjavajuće percepcije među

24 Vidi Trinaesti nacionalni izvještaj o primjeni izmijenjene Evropske socijalne povelje (čl. 2, 3, 4, 5, 6, 20), dostupan na: <https://wapi.gov.me/download-preview/510dael6-b9b4-4e30-blff-96c55e7f6105?version=1.0&ut>
25 Direktiva o suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401385 (4. 7. 2025)

građanima, koja pokazuje da trećina građana vjeruje da žene lažno tvrde da su žrtve psihološkog nasilja kako bi privukle pažnju. Pored toga, samo 4% građana prepoznaje seksualno zlostavljanje kao nasilje, dok je čak 74% onih koji su iskusili seksualno nasilja nikada nisu otkrili svoje iskustvo. Podaci *MONSTAT-a* i *UNDP-a* pokazuju da, uprkos tome što 20% žena doživi nasilje od strane partnera tokom života, 62% njih se plaši prijavljivanja zbog mogućih posljedica, što naglašava hitnu potrebu za povećanom saradnjom sa pravosudnim institucijama u cilju izgradnje pravednog i sigurnog društva.²⁶

Ovi podaci ukazuju na potrebu za urgentno uspostavljanje službi podrške žrtvama, govore u prilog niske društvene svijesti o ovom problemu, te bi edukacija u tom smislu trebalo biti jedan od prioriteta, na što već ukazuju relevantni međunarodni izvještaji i preporuke.



²⁶ <https://www.undp.org/cnr/montenegro/news/konferencija-undp-i-vdt-rodno-zasnovano-nasilje-i-pravda> (6. 7. 2025)

2. CEDAW I NACIONALNI ZAKONODAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Do danas je Crna Gora Komitetu CEDAW podnijela tri periodična izvještaja, a najnoviji ciklus evaluacije završen je u februaru 2024. godine, nakon čega je Komitet uputio niz zaključnih preporuka za našu zemlju, koje su obuhvatile ključne oblasti: zaštitu od nasilja nad ženama, usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima, poboljšanje institucionalne koordinacije, političku participaciju žena i osnaživanje marginalizovanih grupa.

Crna Gora je u prethodnom periodu ostvarila određeni napredak, naročito u zakonodavnom dijelu. Stoga, neki postojeći zakoni izmijenjeni su u cilju usklađivanja sa međunarodnim pravnim aktima poput [*Istanbulske konvencije*](#). Riječ je o [*Zakonu o rodnoj ravnopravnosti*](#), [*Zakonu o zaštiti od nasilja u porodici*](#) kao i [*Zakonu o zabrani diskriminacije*](#), [*Krivičnom*](#) i [*Porodičnom zakonu*](#).

No, pored navedenih pomaka, evidentni su brojni izazovi u implementaciji preporuka. Ne samo da su zakoni koji se odnose na rodnu ravnopravnost i dalje su djelimično usklađeni sa [*CEDAW-om*](#), nego je i njihova primjena ograničena zbog nedostatka institucionalnih kapaciteta, međuresorne koordinacije i mehanizama za praćenje.

CEDAW preporuke za Crnu Goru posebno ukazuju na potrebu za unapređenjem reproduktivnih prava i zaštite prava trans žena. U oblasti reproduktivnih prava, zabilježeni su izazovi koji uključuju ograničen pristup modernim metodama kontracepcije, pritiske i stigmatizaciju u vezi s pobačajem, te zastarjelu i nedovoljno usklađenu zakonsku regulativu koja ne obezbjeđuje punu autonomiju žena nad sopstvenim tijelom. Ovo dovodi do ozbiljnih prepreka u ostvarivanju prava na zdravlje i samoodređenje, što je u suprotnosti s članovima 12. i 16. [*CEDAW konvencije*](#).

Selektivni abortusi, zasnovani na polu djeteta poseban su fenomen crnogorskog patrijarhata i predstavlja ozbiljan, ali često prećutan problem u Crnoj Gori, iako demografski podaci ukazuju na značajno narušavanje prirodnog odnosa polova djece pri rođenju.

Takođe, prava trans žena ostaju nedovoljno zaštićena u crnogorskom zakonodavnom okviru. Posebno je problematičan uslov obavezne sterilizacije za pravno priznanje roda, što je suprotno međunarodnim standardima i CEDAW načelima o zabrani diskriminacije po osnovu rodnog identiteta. Komitet CEDAW je u više navrata naglasio da takvi uslovi krše osnovna ljudska prava i pozvao Crnu Goru da hitno izmijeni relevantne zakone kako bi se omogućila pravna promjena roda na osnovu samoodređenja, bez medicinskih ili invazivnih zahtjeva.

Lokalni mehanizmi za rodnu ravnopravnost takođe često su simbolični, bez odgovarajućih sredstava i dovoljno obučenog osoblja. Nasilje nad ženama i dalje je široko rasprostranjeno, a žrtve nailaze na prepreke u pristupu pravdi i zaštiti.

Poseban problem predstavlja položaj žena iz ranjivih grupa – Romkinja, žena sa invaliditetom, LBT+ žena i žena iz ruralnih sredina – koje su višestruko diskriminirane i nedovoljno prepoznate u zvaničnim politikama, te često obespravljene i nevidljive, ostaju na marginama društva. U skladu sa preporukama *CEDAW-a* država treba dodatno promovisati značaj obrazovanja djevojčica na svim nivoima, uključujući srednje i visoko obrazovanje, kao temelj za njihovo osnaživanje, sa posebnim fokusom na žene i djevojčice koje pripadaju marginalizovanim i ranjivim grupama, Romkinje i Egipćanke, kao i djevojčice i žene s invaliditetom i trans žene.

Nedostatak rodno razvrstanih statistika i integrisanih baza podataka dodatno otežava planiranje, implementaciju i monitoring rodno odgovornih mjera. Pored toga, uprkos zakonskim kvotama, politička participacija žena ostaje na niskom nivou, posebno u izvršnim organima i lokalnim samoupravama. Rodno odgovorno budžetiranje je u povojui uglavnom nije integrisano u planske dokumente većine institucija.²⁷ Sve navedeno ukazuje na potrebu za sistemskim i koordinisanim pristupom unapređenju rodne ravnopravnosti, uz snažniju ulogu nezavisnih institucija, civilnog društva i međunarodnih partnera.

Kao odgovor na preporuke *CEDAW-a* pokrenut je proces izrade prve [*Nacionalne strategije i Akcionog plana za zaštitu prava žrtava za period 2024–2025*](#). Ovaj dokument, koji je u fazi finalizacije, nastoji uskladiti domaće politike sa *Direktivom EU 2012/29/EU* i drugim međunarodnim standardima, čime se uspostavlja sistemska i koordinisana zaštita žrtava kroz cjelokupan pravosudni i socijalni sistem. Izrada strategije realizovana je uz podršku *Evropske unije* i *Savjeta Evrope* u okviru projekta „*Osnaživanje odgovornosti u pravosuđu*“, a njena implementacija smatra se ključnim korakom ka primjeni preporuka *CEDAW-a*, posebno u segmentima prevencije i suzbijanja nasilja nad ženama i porodičnog nasilja.

Pored usvajanja strategije, važno je istaći i projekte koji doprinose jačanju institucionalnih kapaciteta.

Među njima je i uspostavljanje jedinstvene baze podataka o porodičnom nasilju, koja je planirana za kraj 2025. godine, a koja bi omogućila efikasnije praćenje i analizu prijavljenih slučajeva, te bolju koordinaciju između policije, centara za socijalni rad i drugih relevantnih institucija. Takođe, u aprilu 2024. najavljena je implementacija Barnahus modela — multidisciplinarnog pristupa koji pruža specijalizovanu podršku djeci žrtvama nasilja, uz podršku *UNICEF-a*, *Savjeta Evrope* i *Evropske unije*. Ovaj model još nije u potpunosti zaživio zbog infrastrukturnih i kadrovskih izazova, ali [predstavlja važan iskorak u unapređenju zaštite maloljetnih žrtava.](#)

S druge strane, *Ministarstvo za ljudska prava* je još u maju 2024. izrazilo namjeru da Crna Gora podrži novi *Opcioni protokol* uz *CEDAW*, što bi omogućilo dodatne mehanizme međunarodne zaštite za žrtve nasilja nad ženama. Ipak, ovaj proces još nije formalno pokrenut, što ukazuje na potrebu dodatne političke volje i institucionalnih kapaciteta za njegovu realizaciju.

Iako su doneseni značajni strateški dokumenti poput *Strategije za prevenciju i zaštitu djece od nasilja (2025–2029)* i Vladinog paketa mjera protiv nasilja u školama, njihova primjena je još uvijek u ranoj fazi. Implementacija ovih dokumenata usporena je zbog nedostatka kapaciteta za koordinaciju, ograničenih resursa za edukaciju stručnjaka, kao i tehničkih prepreka u uspostavi sistema za praćenje i evaluaciju.

Dakle, iako je Crna Gora napravila značajne korake u pravnom i strateškom okviru za zaštitu žrtava nasilja, u skladu sa međunarodnim obavezama, implementacija ključnih mjera i dalje je usporena. Da bi se u potpunosti iskoristile prednosti ovih reformi i ispunile preporuke *CEDAW-a*, neophodno je ubrzati usvajanje i realizaciju strateških dokumenata, uspostaviti efikasan sistem za prikupljanje podataka, te osigurati institucionalnu i političku podršku za pristupanje međunarodnim protokolima i unapređenje multidisciplinarnih modela zaštite.

Kad je oblast obrazovanja posrijedi, u junu ove godine, Vlada Crne Gore je usvojila Informaciju o potrebi uvođenja master akademskog programa Studije roda na *Univerzitetu Crne Gore*, što predstavlja prvi formalni obrazovni okvir posvećen rodним studijama u Crnoj Gori.²⁸ Iako je riječ o pozitivnom primjeru, ipak je riječ o usvajanju informacije, dakle inicijalnoj želji da se na ovoj problematici radi, te taj proces treba dalje pratiti.

CEDAW, kao jedan od najvažnijih međunarodnih instrumenata za zaštitu ženskih prava, u Crnoj Gori ima potencijal da posluži kao temelj za dubinske društvene promjene. Obrazovni sistem u tome takođe ima važnu ulogu. Međutim, s obzirom na snažno ukorijenjene patrijarhalne norme i visoku učestalost rodno zasnovanog nasilja, neophodno je da institucionalni odgovor bude strateški, kontinuiran i inkluzivan, a da odgovornost za sprovođenje preporuka bude jasno raspodijeljena i javno praćena.

Crna Gora je kao država potpisnica [*Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama \(CEDAW\)*](#) i [*Istanbulske konvencije*](#) pravno je obavezana da osigura eliminaciju diskriminacije i unapređenje rodne ravnopravnosti kroz usvajanje odgovarajućih zakonskih, političkih i institucionalnih mjera. U formalno-pravnom smislu, Crna Gora je u protekloj deceniji razvila osnovni zakonodavni okvir za ostvarivanje

²⁸ <https://www.gov.me/clanak/vlada-usvojila-informaciju-o-potrebi-uvodenja-master-akademskog-programa-studije-roda>

rodne ravnopravnosti, ali njegova dosljedna primjena i dalje predstavlja izazov usljed slabe uklađenosti zakona sa međunarodnim standardima, neadekvatnih zakonskih rješenja, nedovoljne koordinacije različitih institucija koje bi trebalo zajednički obezbijediti efikasnu implementaciju zakona, te nedovoljno razvijene svijesti o ovoj problematici.

Sljedstveno, crnogorski zakonski okvir koji tematiziraja ovu oblast odnosi se na:

[Zakon o rodnoj ravnopravnosti](#) („Sl. list CG“, br. 46/07 i 73/10) predstavlja temeljni pravni dokument koji utvrđuje obaveze državnih organa da aktivno promovišu rodnu ravnopravnost, suzbijaju diskriminaciju po osnovu pola i integrišu rodnu perspektivu u sve javne politike.

Premda [Zakon o rodnoj ravnopravnosti](#) nominalno propisuje mehanizme za rodnu ravnopravnost²⁹ i sprovođenje rodni analiza, u praksi se suočava sa ozbiljnim nedostacima – od institucionalne neefikasnosti do nedostatka kapaciteta i političke volje za njegovo sprovođenje.

Državna revizorska institucija (DRI) u svom [Izveštaju o reviziji uspjeha „Uspješnost sprovođenja politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori“](#) objavljenom u aprilu 2023. godine, ocijenila je da, iako je normativni okvir postavljen, “sprovođenje politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori nije u dovoljnoj mjeri uspješno”³⁰. U okviru ovog izvještaja apostrofirane su značajne slabosti: državne institucije nisu dosljedno provodile zakonske obaveze, a zaposleni su često nedovoljno obučeni za pitanja rodne ravnopravnosti. Posebno je istaknut manjak institucionalnog kapaciteta, jer nema jasno definisanih nadležnosti, odgovornosti i mehanizama nadzora za primjenu [Zakona o rodnoj ravnopravnosti](#). Revizije *Državne revizorske institucije* i ocjene civilnog sektora pokazuju da zakonom predviđene kontakt osobe u institucijama često nemaju adekvatna znanja ni resurse, da su preporuke o unapređenju zakonodavstva ostale uglavnom neispunjene, te da ne postoji sistemski pristup, niti sankcije za kršenje prava iz domena rodne ravnopravnosti. Umjesto suštinske primjene, Zakon ostaje pretežno deklarativan, zbog čega se sve češće zagovara njegova temeljna izmjena, uključujući uvođenje obaveznih rodni analiza, planova i izveštavanja, jačanje institucionalnih kapaciteta i uspostavljanje efikasnog nadzora ali i kaznene politike.³¹

Pored [Zakona o rodnoj ravnopravnosti](#) koji predstavlja okosnicu za uspostavljanje jednakosti i poštovanje međunarodniha akta, Crna Gora je usvojila i niz zakona koji se odnose na borbu protiv diskriminacije, kao što su: [Zakon o zabrani diskriminaci-](#)

29 Vidí član 23 Zakona o rodnoj ravnopravnosti u kojem se ističe dužnost organa da odrede koordinate za pitanja rodne ravnopravnosti. Više na: https://www.ombudsman.co.me/docs/1612165858_zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti.pdf

30 Izvještaj je dostupan na sljedećem linku: <https://dri.co.me/doc/Izvje%C5%Altaj%20o%20reviziji%20uspjeha%20Usje%C5%Alnost%20sprovo%C4%91enja%20politike%20rodne%20ravnopravnosti.pdf> (15. 6. 2025)

31 Ibid.

je („Sl. list CG“, br. 46/10, 18/14, 42/17), koji definiše različite oblike diskriminacije, uključujući rodnu i onu po osnovu polne pripadnosti; Zakon o zaštiti od nasilja u porodici („Sl. list CG“, br. 46/10, 25/17), koji predviđa zaštitne mjere i institucionalnu reakciju; Zakon o radu („Sl. list CG“, br. 74/19), koji sadrži odredbe o zabrani diskriminacije u zapošljavanju i jednakosti zarada; Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, koji uključuje mjere podrške ženama žrtvama nasilja.

Zakon o zabrani diskriminacije definiše različite oblike diskriminacije, uključujući one po osnovu pola, rodnog identiteta i rodnog izraza. Međutim, prema izvještajima *Evropske komisije* (EC Progress Reports) i *GREVIO-a*, mehanizmi zaštite predviđeni ovim zakonom se u praksi rijetko primjenjuju. Postupci traju dugo, institucije su slabo koordinisane, a građani često ne znaju koja su njihova prava niti kome se treba obratiti u cilju ostvarivanja zaštite prava. Osim toga, *institucije zaštite prava i sloboda*, poput Ombudsmana, nedovoljno jak institucionalni uticaj.

U pogledu analize osnovnih ljudskih prava i sloboda značajan je izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore objavljen u novembra 2023. godine. U njemu se u poglavlju “Fundamental rights and antidiscrimination”, nalaze opširne analize stanja u Crnoj Gori. Prema tom izvještaju Crna Gora je i dalje umereno spremna da primeni pravnu tekovinu EU i evropske standarde u ovoj oblasti i postigla je ograničen napredak u cjelini. Nije postignut napredak u reformi pravosuđa – najzahtevnija oblast vladavine prava: “Pravosudni sistem se i dalje suočava sa dubokom institucionalnom krizom i ostaje pogođen pitanjima odgovornosti, između ostalih slabosti (...) Crna Gora mora da pokaže odlučan i nedvosmislen odgovor krivičnog pravosuđa. Crna Gora nastavlja da ispunjava svoje obaveze u oblasti osnovnih prava prema međunarodnim instrumentima za ljudska prava i zakonodavstvu. Međutim, i dalje postoje izazovi u obezbjeđivanju efikasne primjene zakonodavstva, posebno kada su u pitanju najranjivije grupe. Stalni rast broja femicida i slučajeva rodno zasnovanog nasilja ostaje ozbiljan razlog za zabrinutost.”³²

Zakon o zaštiti od nasilja u porodici („Sl. list CG“, br. 46/10, 25/17) predviđa hitne zaštitne mjere, kao što su zabrana prilaska ili udaljenje nasilnika iz stana. Međutim, kako pokazuju izvještaji Centra za istraživačko novinarstvo Crne Gore (CIN-CG) i *UMHCG-a* (Udruženje mladih sa hendikepom Crne Gore), ove mjere se često ne izriču na vrijeme ili uopšte ne primjenjuju, posebno kada su žrtve žene iz marginalizovanih grupa. Sudovi često izriču blage kazne, ne koriste otežavajuće okolnosti, a profesionalci unutar sistema — policija, centri za socijalni rad, tužilaštvo — nerijetko imaju nedovoljno znanja i osjetljivosti za rodno zasnovano nasilje. *GREVIO* je u svom izvještaju iz 2023. godine istakao da “Crna Gora i dalje pokazuje zabrinjavajući stepen pasivnosti i nedosljednosti u institucionalnom odgovoru na nasilje nad ženama”.³³

32 Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore 2023, str. 21. Dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf (5. 7. 2025)

33 <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/grevio-publishes-its-first-thematic-report-on-montenegro> (5. 7. 2025)

Sa druge strane, *Evropska komisija* i *OEBS* upozoravaju da, i pored solidnog zakonodavnog okvira, primjena [Zakon o zaštiti od nasilja u porodici](#) često ne ispunjava međunarodne standarde – sudske presude su preblage, institucije sporo i neefikasno postupaju, te ne postoji objedinjena baza podataka o žrtvama i počiniocima.³⁴

[Zakon o radu](#) („Sl. list CG“, br. 74/19) uključuje odredbe o zabrani diskriminacije u zapošljavanju, jednakim mogućnostima i principu “jednake zarade za rad iste vrijednosti”. Međutim, Direktiva EU o transparentnosti plata (2023/970) još nije prenesena u domaće zakonodavstvo, a podaci o rodnom jazu u zaradama su rijetki i nepotpuni. Postoje i brojni primjeri indirektne diskriminacije žena prilikom zapošljavanja, naročito trudnica i majki male djece, što se rijetko procesuiru.

Konačno, [Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti](#) sadrži odredbe koje se tiču podrške ženama i djeci žrtvama nasilja, ali nedostatak finansiranja i specijalizovanih servisa, posebno na sjeveru Crne Gore, čini ove mjere teško dostupnim. Prema izvještaju *UN Women* iz 2022³⁵, Crna Gora ima veoma ograničen broj sigurnih kuća i savjetovališta, a većina ih zavisi od donatorskih sredstava i nije sistemski podržana.

Svi ovi nedostaci ukazuju na neupitnu nesrazmjernost između formalne usklađenosti s međunarodnim i evropskim standardima (npr. *CEDAW*, *Istanbulska konvencija*, EU direktive 2004/113/EC, 2006/54/EC, 2011/99/EU, 2019/1158, 2023/970 itd.) i njihove stvarne implementacije u Crnoj Gori. Da bi postojali stvarni pomaci, potrebna je ne samo dopuna zakona konkretnim mehanizmima i kaznama, već i politička volja za njihovu primjenu, kontinuirano budžetiranje, edukacija profesionalaca i sistemski podrška žrtvama, što sada nije slučaj.

Pored navedenih zakona, u domenu rodne ravnopravnosti važan je i [Krivični zakonik Crne Gore](#). Ovaj zakon sadrži niz odredbi koje kriminalizuju oblike rodno zasnovanog nasilja, uključujući porodično nasilje (čl. 220), silovanje (čl. 204), seksualno uznemiravanje (čl. 225) i proganjanje (čl. 168a). Ipak, nedostaju jasne i precizne definicije određenih oblika nasilja, kao što su femicid i ekonomsko nasilje, koji su prepoznati u preporukama *CEDAW-a*, ali i u praksi nekih evropskih zemalja.

[Porodični zakon](#) takođe sadrži mehanizme za zaštitu od nasilja u porodici, uključujući mogućnost izricanja zaštitnih mjera, ali se u praksi često ne koristi efikasno – žrtve se susreću s institucionalnim preprekama, prolongiranjem postupaka i nedovoljnom koordinacijom između centara za socijalni rad, policije i sudova.

34 <https://www.cin-cg.me/porazavajuca-sudska-praksa-za-nasilje-u-porodici-i-porodicnoj-zajednici-mare-li-sudovi-za-zrtve> (6. 7. 2025)

35 Cio izvještaj dostupan je na sljedećem linku: https://eca.unwomen.org/sites/default/files/2023-10/report_evaw_programme-independent-evaluation.pdf (6. 7. 2025)

U spomenutom izvještaju CEDAW Komiteta iz 2024. godine apostrofirano je da i pored formalne usklađenosti s Konvencijom, postoji značajan raskorak između zakona i njihove primjene, posebno kada je riječ o zaštiti žena iz ranjivih grupa – Romkinja, žena sa invaliditetom, LBT+ osoba, migrantkinja i žena iz ruralnih područja.

Kad je posrijedi institucionalni nivo, za sprovođenje politika rodne ravnopravnosti odgovorno je više institucija, od kojih su najvažnije:

Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava Crne Gore je nadležno za kreiranje, koordinaciju i sprovođenje politika koje se tiču zaštite i unapređenja ljudskih prava, prava nacionalnih i drugih manjina, kao i prevencije diskriminacije u skladu sa domaćim zakonima i međunarodnim obavezama. U tom smislu, ovo ministarstvo ima ključnu ulogu u promociji rodne ravnopravnosti kroz razvoj i implementaciju mjera i strategija koje obezbjeđuju jednaka prava, mogućnosti i zaštitu žena i muškaraca u svim oblastima društvenog života, kao i u sprječavanju i suzbijanju rodno zasnovanog nasilja i diskriminacije. Pored toga, ministarstvo sarađuje sa civilnim sektorom i međunarodnim partnerima u cilju podizanja svijesti i edukacije o ljudskim pravima i ravnopravnosti, kao i u praćenju i izvještavanju o stanju ljudskih prava i rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori. Ovo ministarstvo je nosilac kreiranja i koordinacije politika rodne ravnopravnosti.

Ministarstvo ima sektorsku jedinicu koja se bavi ovim pitanjima, ali prema nalazima CEDAW Komiteta i civilnog društva, nema dovoljno stručnog i tehničkog kapaciteta, niti jasno definisane međuresorne koordinacije. Iako formalno ima velike nadležnosti i ulogu u obezbjeđivanju zakonodavnog okvira za zaštitu ljudskih prava, ovo ministarstvo se suočava sa ozbiljnim praktičnim problemima u pogledu usklađivanja i sprovođenja zakona.

Prema dostupnim podacima, Indeks rodne ravnopravnosti za Crnu Goru u 2023. godini iznosio je 59,3, što predstavlja poboljšanje od 4,3 indeksna poena u odnosu na 2019. godinu, ali ovaj rezultat i dalje zaostaje za prosjekom *Evropske unije*, koji iznosi 68,6.³⁶

Zaštitnik ljudskih prava i sloboda (Ombudsman) je nezavisna i samostalna institucija ustanovljena [Zakonom o zaštitniku/ici ljudskih prava](#), 2003. godine. Ombudsman primjenom načela pravde i pravičnosti preduzima mjere koje štite ljudska prava i sloboda, onda kad su ista povrijeđena aktom, postupanjem ili nepostupanjem organa javne vlasti. Zaštitnik ljudskih prava i sloboda sprovodi mjere za sprječavanje mučenja i drugih oblika nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja, te obezbjeđuje zaštitu od diskriminacije. Ombudsman dostavlja *Skupštini* godišnji izvještaj o svom radu za prethodnu godinu, kao i ocjenu stanja u oblasti diskriminacije. Nadležnost ove institucije jeste da postupa po pritužbama na osnovu diskriminacije, uključujući

36

https://www.eeas.europa.eu/node/432178_ro (6. 7. 2025)

rodnu, ali se njegov rad često fokusira na pojedinačne slučajeve, a nedovoljno na preventivne i sistemske mjere.³⁷

Savjet za rodnu ravnopravnost pri Skupštini Crne Gore formiran je u oktobru 2016. godine i predstavlja institucionalni mehanizam za postizanje rodne ravnopravnosti. Kao stručno-savjetodavno tijelo, Savjet je nadležan za pitanja sprovođenja politike rodne ravnopravnosti na nacionalnom i lokalnom nivou. Kako se navodi u Izvještaju Državne revizorske institucije “Savjet je do sada okupljao neka od lica koja su bila članovi/ce Komsije za praćenje primjene PAPRRa, dok je izostajao visoko rangirani politički i institucionalni nivo učešća.”³⁸

Odbor za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore ima važnu ulogu u praćenju i unapređenju politike rodne ravnopravnosti prvenstveno kroz zakonodavni proces. U okviru svojih nadležnosti, Odbor razmatra predloge zakona i drugih propisa koji se odnose na ostvarivanje načela rodne ravnopravnosti, prati njihovu primjenu, posebno u oblastima kao što su prava djeteta, porodični odnosi, zapošljavanje, obrazovanje, zdravstvo i socijalna politika. Takođe, učestvuje u usklađivanju zakonodavstva sa evropskim standardima i programima *Evropske unije*, afirmiše potpisivanje međunarodnih dokumenata u oblasti rodne ravnopravnosti i nadzire njihovu implementaciju. Odbor sarađuje sa sličnim tijelima drugih parlamenata i sa nevladinim organizacijama, a takođe prati i ocjenjuje usklađenost zakonodavstva Crne Gore s pravnom tekovinom EU, te na osnovu izvještaja Vlade procjenjuje sprovođenje zakona koji se odnose na ovu oblast. Međutim, uloga *Odbora za rodnu ravnopravnost* vrlo je ograničena jer ima savjetodavnu, a ne izvršnu funkciju, pa njegove preporuke nisu obavezujuće. Uticaj *Odbora* zavisi od političke volje parlamentarne većine, a dodatno je oslabljen nedostatkom kadrovskih i istraživačkih kapaciteta. Takođe, Odbor nema direktnu kontrolu nad sprovođenjem preporuka koje daje, niti značajan uticaj na budžetske procese, što ograničava njegovu sposobnost da efikasno utiče na politike rodne ravnopravnosti.

Lokalne komisije i koordinaciona tijela u opštinama, djeluju uz znatne razlike u stepenu aktivacije i uloge u donošenju lokalnih politika. Većina lokalnih mehanizama nema stručna lica niti vlastite budžete, što ih čini nedjelotvornim.

Centri za socijalni rad i zdravstveni sistem, kao umnogome ključni akteri u zaštiti žrtava nasilja, često djeluju reaktivno umjesto preventivno, bez sistemskih obuka o rodnoj ravnopravnosti i bez standardizovanih protokola za postupanje, iako je njihova reforma predviđena u okviru nacionalne *Strategije o zaštiti prava žrtava (2024–2025)*³⁹.

37 Institucija Ombudsmana nema posebnu jedinicu za rodnu ravnopravnost.

38 Uspješnost sprovođenja politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori, str. 14. Dostupno na: <https://dri.co.me/doc/Izvje%C5%Altaj%20o%20reviziji%20uspjeha%20Usje%C5%Alnost%20sprovo%C4%9lenja%20politike%20rodne%20ravnopravnosti.pdf>

39 Vidi: <https://www.coe.int/sr/web/podgorica/-/launching-the-development-the-first-national-strategy-for-protecting-victims-rights-in-montenegro> (6. 7. 2025)

Dakle, *CEDAW Komitet* je u svojim preporukama Crnoj Gori jasno ukazao da problem nije (samo) u postojanju zakona, već u njihovoj nedosljednoj i selektivnoj implementaciji, kao i u nepostojanju rodno odgovornih budžeta i strategija zasnovanih na pouzdanim podacima. Uočeni izazovi uključuju:

- Neadekvatan i nepotpun institucionalni odgovor – nedostatak efikasne međuresorne koordinacije, naročito između pravosuđa, policije, obrazovanja i socijalnih službi;
- Ograničen pristup pravdi žrtvama nasilja, posebno u ruralnim i manje razvijenim područjima;
- Slaba integracija rodne perspektive u javne politike i budžete, zbog čega se ne prati uticaj javnih politika na muškarce i žene posebno;
- Nedovoljna obučenost profesionalaca (sudija, tužilaca, policajaca, ljekara, socijalnih radnika) za prepoznavanje i adekvatno reagovanje u slučajevima rodno zasnovane diskriminacije i nasilja.

Uprkos tome što je Crna Gora napravila značajne korake ka uspostavljanju pravnog i institucionalnog okvira za rodnu ravnopravnost, njene institucije suočavaju se sa složenim izazovima u njegovoj efikasnoj primjeni. Iako postoje brojni zakoni i strategije koje formalno štite prava žena i zabranjuju diskriminaciju, stvarni efekti ovih mjera često su ograničeni zbog ne samo zbog nedostatka resursa, već i usljed slabih kapaciteta institucija, te društvenih stereotipa koji i dalje utiču na položaj žena.

Sistem zaštite od rodno zasnovanog nasilja, kao jedan od ključnih pokazatelja rodne ravnopravnosti, pokazuje posebne slabosti u koordinaciji među nadležnim institucijama, nedovoljnoj obučenosti stručnjaka i neadekvatnoj podršci žrtvama, naročito kad one dolaze iz marginalizovanih zajednica i ruralnih područja. Takođe, nedostatak rodno odgovornih budžeta i preciznih podataka otežava praćenje efekata politika i planiranje budućih intervencija.

Preporuke međunarodnih tijela, poput *CEDAW Komiteta* i *Savjeta Evrope*, jasno ukazuju na potrebu za snažnijim institucionalnim angažmanom, većom političkom voljom i sistemskom transformacijom društvenih normi. Drugačije rečeno, za stvaranje inkluzivnog i slobodnog društva nije dovoljno samo formalno donošenje pravnih akata, već ostvarenje ravnopravnosti u svakodnevnom životu građanki i građana Crne Gore. Tome može u velikoj mjeri doprinijeti jačanje institucionalnih kapaciteta, ali i veće uključivanje angažovanog građanstva, nezavisnih stručnjaka, te analiza i usvajanje dobrih međunarodnih praksi.

2.1 Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021–2025 – analiza implementacije CEDAW preporuka

*Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021 – 2025*⁴⁰ predstavlja četvrti strateški dokument koji ima za cilj omogućiti bolji i efikasniji okvir za postizanje rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori. Ova strategija nastala je nastala sa ciljem da se u skladu sa međunarodnim dokumentima i standardima poboljša položaj žena u Crnoj Gori, te da se uspostave mehanizmi za efikasan odgovor na rodnu problematiku. Smatrajući da je krucijalan problem u ovoj oblasti nizak nivo rodne ravnopravnosti u društvu, uspostavljen je temeljni strateški cilj - podizanje nivoa rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori do 2025. godine.

Za sprovođenje Strategije nadležan je *Direktorat za rodnu ravnopravnost* u okviru Ministarstva za ljudska i manjinska prava, uz saradnju drugih resornih ministarstava, lokalnih samouprava, pravosudnih institucija i nevladinog sektora. Usvojen od strane *Vlade Crne Gore*, a na predlog *Ministarstva ljudskih i manjinskih prava* 2021. godine, ovaj dokument ima za cilj stvaranje sistemskog, sveobuhvatnog i efikasnog pristupa u borbi protiv rodne nejednakosti, te omogućavanje ženama da u svim oblastima društvenog života nesmetano ostavraju i uživaju svoja prava. Dakle, kao glavni problem u ovoj oblasti prepoznat je nizak nivo rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori, pa je u skladu sa tim, definisan i glavni strateški cilj Strategije – podići nivo rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori do 2025. godine.

U samoj Strategiji, uzroci nejednakosti prepoznati su u sljedećim oblastima:

1. Institucionalni mehanizmi za sprovođenje i nadzor nad sprovođenjem politika rodne ravnopravnosti nisu dovoljno efikasni i efektivni u zaštiti žena i osoba drugih polnih i rodni identiteta od diskriminacije;
2. Rodni stereotipi, predrasude i tradicionalna podjela uloga između muškaraca i žena su još uvijek veoma prisutni u svim segmentima društva;
3. Nedovoljan nivo učešća žena i osoba drugačijih polnih i rodni identiteta u oblastima koje omogućavaju jednak pristup resursima i dobiti od korišćenja resursa.⁴¹

Kako bi se omogućila adekvatnija realizacija *Strategije*, izrađeni su dvogodišnji Akcioni planovi – za period 2021–2022. i 2023–2024. godine. Ovi planovi sadrže konkretne mjere i aktivnosti, te precizno definišu ko su nosioci aktivnosti, koliki su rokovi za implementaciju, te predviđaju indikatore uspjeha i budžetske okvire realizacije aktivnosti. Uočene manjkavosti u primjeni politika rodne ravnopravnosti, kao i naophodnost usvajanja preporuka međunarodnih i domaćih organizacija i tijela, konkretizovani su kroz tri glavna operativna cilja:

⁴⁰ <https://wapi.gov.me/download-preview/41e3ee6a-757a-4684-9763-9fee5e933afd?version=1.0>
(6. 7. 2025)

⁴¹ Ibid.

Unapređenje primjene postojećeg normativnog okvira na sprovođenju politike rodne ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije po osnovu pola i roda.

Ovaj cilj odnosi se na mjere koje bi doprinijele jačanje kapaciteta institucionalnih mehanizama za sprovođenje zakonskih odredbi, efikasniju koordinaciju, nadzor i izvještavanje. Ovaj cilj takođe predviđa intenzivnije uključivanje različitih društvenih aktera u borbu protiv polne i rodne diskriminacije, te osnaživanje žena i osoba različitih rodničkih identiteta.

Unapređenje oblasti obrazovanja, kulture i medija kako bi se smanjio nivo stereotipa i predrasuda prema ženama i osobama drugačijih polnih i rodničkih identiteta

Ovaj drugi operativni cilj *Strategije* nastoji da doprinese sprovođenju preporuka CEDAW komiteta. Njime se predviđa niz mjera usmjerenih na reformu obrazovnog sistema, kulturnih institucija, medija i javne edukacije s ciljem stvaranja društva koje njeguje rodnu ravnopravnost i inkluzivnost. Ključne mjere uključuju uvođenje rodno odgovornih sadržaja i obavezne upotrebe rodno osjetljivog jezika u nastavne programe, kao i edukaciju nastavnog kadra za razvoj građanskih, rodno ravnopravnih i inkluzivnih vrijednosti kod djece i mladih. Takođe, planirano je organizovanje obuka iz medijske pismenosti radi prepoznavanja svih oblika stereotipa, uključujući i rodne. Uvođenje rodno odgovornih programa i jezika u rad institucija kulture, kao i podsticanje medija da usvoje slične prakse takođe su predviđeni u okviru ovog operativnog cilja. Poseban akcenat stavljen je na uspostavljanje sistema za monitoring medijskog izvještavanja iz rodne perspektive, odnosno rodno odgovorni monitoring medijskih sadržaja.

Povećati nivo učešća žena i osoba drugačijih polnih i rodničkih identiteta u oblastima koje omogućavaju pristup resursima i dobiti od korišćenja resursa

Mjere za realizaciju ovog cilja konkretnije se odnose na osnaživanje žena i osoba drugačijih polnih i rodničkih identiteta za aktivno učešće u politici i ekonomiji, kao i marginalizovanih i osjetljivih grupa. Mjere uključuju i podizanje nivoa prevencije i zaštite od rodno zasnovane diskriminacije, seksualnog uznemiravanja i nasilja na radnom mjestu. Takođe, realizacija ovog operativnog cilja obuhvata i kampanje za ravnomjerniju raspodjelu neplaćenih kućnih poslova i briga o djeci i starijima, uz podsticanje dijaloga o zakonodavnim izmjenama koje olakšavaju veće učešće žena na tržištu rada i bolju ravnotežu između poslovnog i privatnog života. Poseban fokus stavljen je na povećanje broja žena u STEM oblastima (nauka, tehnologija, inženjerstvo i matematika), ali i procjenu uticaja klimatskih promjena sa sprovođenjem mjera prevencije koje štite ranjive grupe od njihovih negativnih posljedica.

Međutim, i pored načelno dobro postavljenih ciljeva, te mjera u okviru istih, čini se da analiza implementacije ukazuje na to da je nedovoljno postignuto u velikom broju planiranih mjera, te da nedostaje ne samo adekvatnih podataka, nego konkretnih akcija koje bi doprinijelo unapređenju institucionalnog odgovora i društva u domenu rodne ravnopravnosti.

U [Monitoring izvještaju o implementaciji akcionog plana Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost za 2023.](#) koji je sproveda i objavila nevladina organizacija Centar za ženska prava, ukazuje se na djelimičnu realizaciju mjera koji su u okviru operativnih ciljeva postavljeni u *Akcionom planu strategije*.

U tom smislu, *Akcioni plan za rodnu ravnopravnost u Crnoj Gori za 2023. godinu* pokazuje da su određeni pozitivni pomaci ostvareni, ali istovremeno otkriva ozbiljne sistemske slabosti, naročito kada se uporede zvanični izvještaji i nezavisni monitoring. Prema podacima *Vlade*, 76,6% planiranih mjera je realizovano⁴², dok u pomenu-
tom izvještaju se ukazuje na to da je veliki broj aktivnosti ostao na formalnom nivou, bez suštinskog efekta na položaj žena u društvu.⁴³

U okviru operativnog cilja 1, sprovedene su obuke o rodno odgovornom budžetiranju za zaposlene u državnoj upravi, posebno u saradnji s međunarodnim partnerima poput *OEBS-a* i *UNDP-a*. Takođe, nijesu izrađeni mehanizmi za sistematsko praćenje efekata javnih politika iz rodne perspektive, niti su svi sektorni strateški dokumenti integrisali rodne aspekte. Mjera koja je potpuno izostala jeste kreiranje baze podataka o rodnim pokazateljima po sektorima. Takođe, na web-stranici Ministarstva ljudskih i manjinskih prava nijesu objedinjene sve publikacije, istraživanja, brošure, programe, izvještaje, uredbe, uputstva, preporuke i sl. koje su nastale kao rezultat sprovođenja *Akcionog plana*, kako je bilo predviđeno ovim operativnim ciljem.

Kad je posrijedi operativni cilj 2 – koji se tiče unaprijeđivanja oblasti obrazovanja, kulture i medija kako bi se smanjio nivo stereotipa i predrasuda prema ženama i osobama drugačijih polnih i rodničkih identiteta, posebna je pozornost stavljena na uvođenje rodno odgovornih sadržaja i obaveznu upotrebu rodno osjetljivog jezika u nastavne programe i nastavu, što je u okviru zadatih aktivnosti ostvareno,⁴⁴ dok planirano organizovanje interaktivnih školskih događaja osnovnim/srednjim školama sa temom rodne ravnopravnosti i diskriminacije po osnovu pola i roda nije uopšte realizovano. Organizovane su obuke za nastavnike/ce u stručnom obrazovanju iz oblasti

42 https://www.gov.me/clanak/vlada-crne-gore-usvojila-izvjestaj-o-sprovođenju-akcionog-plana-za-nacionalne-strategije-rodne-ravnopravnosti-2021-2025-za-2023?utm_source=chatgpt.com

43 Centar za ženska prava, Monitoring izvještaj o implementaciji Nacionalne strategije rodne ravnopravnosti sa Akcionim planom za 2023. 2024, <https://womensrightscenter.org/wp-content/uploads/2024/07/MONITORING-IZVJESTAJ-O-IMPLEMENTACIJI-NACIONALNE-STRATEGIJE-RODNE-RAVNOPRAVNOSTI-SA-AKCIONIM-PLANOM-ZA-2023-FINAL-.pdf> (5. 7. 2025)

44 Vidi: <https://www.gov.me/clanak/prezentacija-programa-rodna-ravnopravnost-rodno-senzitivni-jezik-sici-inspektorat-eqet-see>

rodne ravnopravnosti, te obuke za vaspitače/ce u vrtićima o rodnoj ravnopravnosti u kojim su u martu 2024. učestvovala vaspitače/ce iz svih ustanova, državne i privatne, sve regije.⁴⁵ U cilju ispunjenja ovog operativnog cilja organizovane su radionice za učenike/ce osnovnih i srednjih škola na temu medijske pismenosti, prepoznavanja rodni stereotipa i zaštite od on- line nasilja, održano je i niz kampanja o rodno znanom nasilju.

Kad je posrijedi operativni cilj 3 koji se tiče povećanja nivoa učešća žena i osoba drugačijih polnih i rodni identiteta u oblastima koje omogućavaju pristup resursima i dobrobiti, organizovan je okrugli sto na temu učešća žena u politici, predviđena savjetovanja, organizovana je i kampanju o važnosti učešća žena u preduzetništvu, dok neke aktivnosti poput organizovanja interaktivni radionica za srednjoškolke/ke na temu uloge žena u nauci, u svakom od 3 regiona Crne Gore ili razvijanje metodologije za praćenje uticaja klimatskih promjena na zdravlje žena, muškaraca i osoba drugačijih polnih i rodni identiteta uopšte nijesu realizovane.

Iako postoji nominalna posvećenost državnih institucija implementaciji *Akcionog plana*, njegovo sprovođenje karakteriše fragmentacija, oslanjanje na podršku međunarodni aktera, nedostatak sistemski rješenja i budžetski izdvajanja. Napredak je vidljiv u sektorskoj saradnji i uključivanju NVO-a, ali su efekti na živote žena i djevojčica ograničeni, posebno kada se radi o siromašnim, ruralnim i marginalizovanim grupama. U cilju unapređenja, neophodno je institucionalizovati mehanizme praćenja, jačati kapacitete svih aktera i obezbijediti održivo finansiranje politika rodne ravnopravnosti.

2.2. Rodno odgovorno budžetiranje

Rodno odgovorno budžetiranje podrazumijeva strategiju za postizanje jednakosti između muškaraca i žena u pogledu prikupljanja i trošenja javni sredstava. Budući da Crna Gora ima obavezu usklađivanja zakonodavstva sa evropskim standardima, rodno odgovorno budžetiranje predstavlja važan korak u ispunjavanju međunarodni obaveza i jačanju institucionalni kapaciteta u pogledu rodne ravnopravnosti. Imajući u vidu postojeće izazove i izražene rodne nejednakosti u društvu, orodnjavanje budžeta omogućilo bi sistemsko praćenje i procjenu uticaja javni politika na različite društvene grupe, naročito u oblastima obrazovanja, zdravstva, zapošljavanja i socijalne zaštite, čime se doprinosi unapređenju položaja žena.

Savjet Evrope definiše rodno budžetiranje kao „rodno zasnovanu procjenu budžeta koja uključuje rodnu perspektivu na svim nivoima budžetskog procesa i restrukturiranje prihoda i rashoda u cilju promovisanja rodne ravnopravnosti“. Stoga, rod-

⁴⁵ Centar za ženska prava, Monitoring izvještaj o implementaciji Nacionalne strategije rodne ravnopravnosti sa Akcionim planom za 2023. 2024, str. 26.

no budžetiranje ima za cilj: promovisanje odgovornosti i transparentnosti u oblasti fiskalnog planiranja, povećanje rodno odgovornog učešća u budžetskom procesu i unapređenje rodne ravnopravnosti i prava žena.⁴⁶

Rodno odgovorno budžetiranje je važan instrument za postizanje rodne ravnopravnosti budući da kroz planiranje i raspodjelu javnih sredstava omogućava da se finansijske odluke donose uzimajući u obzir položaj žena i muškaraca, te osigura ravnopravni pristup resursima i unapređenje rodne jednakosti.

Crna Gora još uvijek nema razvijen sistem rodno odgovornog budžetiranja, iako se pojedini njegovi elementi mogu inicijalno prepoznati su u važećim zakonima. [Zakon o rodnoj ravnopravnosti](#) definiše rodnu ravnopravnost kao ravnopravno učešće žena, muškaraca i osoba različitih rodnih identiteta u svim oblastima javnog i privatnog života, uz jednak pristup pravima, mogućnostima i resursima. Takođe, zakon propisuje da su svi subjekti koji vrše javna ovlašćenja – od državnih i lokalnih organa do javnih ustanova, preduzeća i privrednih društava – dužni da u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka procjenjuju njihov uticaj na položaj žena i muškaraca.⁴⁷ Iako ovaj normativni okvir postavlja temelje za primjenu rodno odgovornih principa, on još uvijek nije sistematski povezan s budžetskim procesima, kako to zahtijevaju međunarodne instance i praksa.

Podsjećajući na smjernice date u *Pekinškoj deklaraciji i platformi za akciju*⁴⁸, posebno u dijelu koji se odnosi na uslove neophodne za efikasno funkcionisanje nacionalnih mehanizama, CEDAW je dao preporuke Crnoj Gori da uvede obavezno integrisano rodno odgovorno budžetiranje, unaprijedi tehničke kapacitete nadležnog ministarstva za izradu rodno odgovornih budžeta i obezbijedi dovoljna budžetska sredstva za unapređenje ženskih prava.⁴⁹

Neophodnost uvođenja rodno odgovornog budžetiranja prepoznata je kao važan korak ka ostvarivanju rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori, te predstavlja sastavni dio [Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost 2021–2025](#). Strategija stavlja fokus na unapređenje primjene postojećeg zakonodavnog okvira, jačanje institucionalnih kapaciteta i efikasniju koordinaciju i nadzor nad sprovođenjem politika rodne ravnopravnosti. U tom kontekstu, jedna od mjera predviđenih ovim dokumentom jeste integracija rodne perspektive u sistem upravljanja javnim finansijama kroz rodno odgovorno budžetiranje.

⁴⁶ European Institute for Gender Equality, <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/tools-methods/gender-budgeting> (6. 7. 2025)

⁴⁷ Član 2 Zakona o rodnoj ravnopravnosti („Službeni list Republike Crne Gore”, br. 046/07, „Službeni list Crne Gore”, br. 073/10, 040/11, 035/15), dostupno na: https://www.ombudsman.co.me/docs/1612165858_zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti.pdf

⁴⁸ United Nations. (1995). Beijing Declaration and Platform for Action. Adopted at the Fourth World Conference on Women, Beijing, China, September 1995. <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2015/01/beijing-declaration> (5. 7. 2025.)

⁴⁹ CEDAW (2024), Concluding observations on the third periodic report of Montenegro, CEDAW/C/MNE/CO/3, United Nations, 6 June 2024, str. 4, <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/MNE/CO/3> (3. 7. 2025)

Nakon podrške izradi ove strategije, *Organizacije za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS)* analizirala je nacionalne strateške dokumente i utvrdila da je svega osam odsto njih uključivalo rodnu perspektivu. Kao odgovor na to, razvijen je poseban instrument za uvođenje rodne ravnopravnosti u strateško planiranje.⁵⁰ U saradnji sa Generalnim sekretarijatom Vlade, ovaj instrument je integrisan u *Metodologiju za izradu, sprovođenje i praćenje strateških dokumenata*,⁵¹ čime je postavljen institucionalni okvir za sistemsko uvođenje rodnog pristupa u javne politike.

Takođe, *Skupština Crne Gore* je objavila nekoliko značajnih dokumenata koji se bave temom rodno odgovornog budžetiranja, među kojima su *Rodno odgovorno budžetiranje (2022)*⁵² i *Orodnjenost Zakona o budžetu kao zakonodavnog okvira za rodno odgovorno budžetiranje (2023)*⁵³. Ovi dokumenti detaljno analiziraju postojeći pravni i institucionalni okvir, ukazuju na prepreke u primjeni rodne perspektive u budžetskim procesima i ističu neophodnost njenog sistemskog uvođenja radi unapređenja rodne ravnopravnosti. Iako neformalan dokument i u sadržaju ne mnogo inovativan i značajan, na sajtu Ministarstva za ljudska i manjinska prava objavljen je dokument *Stanje rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori: Pregled ključnih dostignuća, nedostataka i preporuke budućih koraka*⁵⁴, koji takođe tematizira perspektivu uvođenja rodno odgovornog budžetiranja. Pored toga, organizovane su i stručne aktivnosti koje dodatno promovišu ovu temu, među kojima je panel diskusija „Programsko budžetiranje kroz rodne naočare: Šta smo naučili?“ (24. novembar 2023), u organizaciji *Instituta Alternativa* i *Državne revizorske institucije*⁵⁵, na kojoj je naglašena potreba za boljom formulacijom rodno odgovornih ciljeva i indikatora u programskom budžetu. Takođe, održana je konferencija „Rodna ravnopravnost i javna uprava“ (6. decembar 2024, Podgorica), sa posebnim panelom posvećenim rodno odgovornim politikama u javnoj upravi.⁵⁶ U decembra 2024. godine, *UN Women*, uz podršku Ministarstva za ljudska i manjinska prava, organizovali su konferenciju o rodno odgovornom budžetiranju.⁵⁷

50 OSCE Mission to Montenegro, OSCE Mission's comprehensive approach in supporting equality between men and women and gender mainstreaming in Montenegro's public administration work. OSCE, 2024. Preuzeto sa <https://www.osce.org/mission-to-montenegro/572305> (3.7.2025)

51 Dokument je dostupan na linku: <https://www.osce.org/files/f/documents/1/9/543931.pdf>

52 Skupština Crne Gore – Parlamentarna budžetska kancelarija i Sekretarijat Savjeta za konkurentnost, Rodno odgovorno budžetiranje, 2022. Preuzeto sa: <https://api.skupstina.me/media/files/1653576393-rodno-odgovorno-budzetiranje.pdf> (3.7.2025)

53 Istraživački centar Skupštine Crne Gore. (2023). Orodnjenost Zakona o budžetu kao zakonodavnog okvira za rodno odgovorno budžetiranje. Skupština Crne Gore, 2023. Preuzeto sa: <https://api.skupstina.me/media/files/1702287941-orodnjenost-zakona-o-budzetu-kao-zakonodavnog-okvira-za-rodno-odgovorno-budzetiranje.pdf> (4. 7. 2025.)

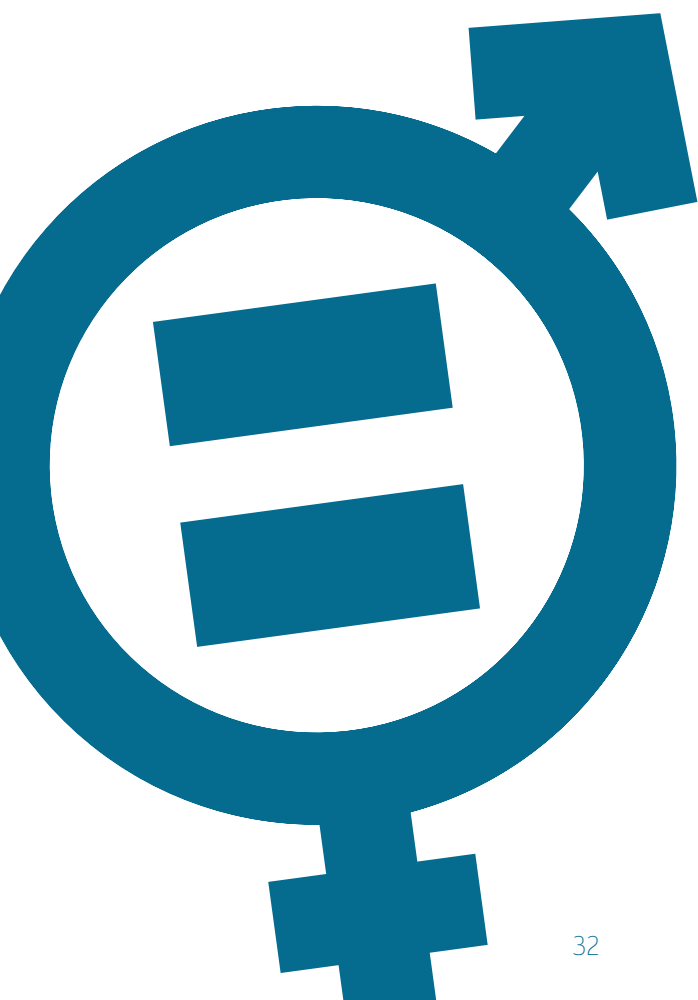
54 Dokument je dostupan na sajtu Ministarstva unosom na: <https://www.gov.me/dokumen-ta/71cb6260-3a8c-4772-96aa-f6d43c91bc3f>

55 Više na: <https://institut-alternativa.org/ia-nije-se-mnogo-odmaklo-u-rodno-odgovornom-budzetiranju/>

56 https://isme.me/sr_ME/odrzana-konferencija-rodna-ravnopravnost-i-javna-uprava_p5417.html

57 <https://www.gov.me/clanak/odrzana-konferencija-o-rodno-odgovornom-budzetiranju-u-organizaciji-un-women-uz-podrsku-mljimp-a>

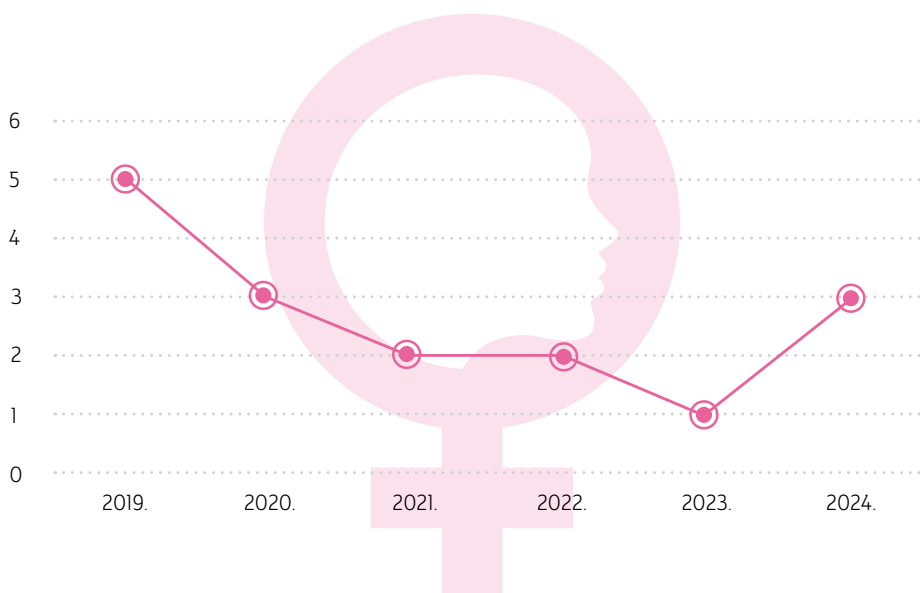
Ipak, uprkos ovim aktivnostima, rodno odgovorno budžetiranje u Crnoj Gori još uvijek nije zakonski uređeno, što se prije svega pripisuje nedostatku kapaciteta u institucijama, nedovoljnoj obuci i resursima, kao i slabijoj koordinaciji između relevantnih aktera koji bi trebalo da rade na uvođenju rodno odgovornog budžetiranja.



3.PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE JAVNIH POLITIKA

Preporuke za unapređenje javnih politika zasnovane su na analizi preporuka *CE-DAW-a* i dobrih evropskih praksi, zahtevaju koordinisanu akciju svih relevantnih institucija u Crnoj Gori: Ministarstva pravde, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva zdravlja, Ministarstva prosvjete, Savjeta za rodnu ravnopravnost, ali i *nevladinog sektora* i svih važnih društvenih aktera. Samo kroz integrisan, inkluzivan i sveobuhvatan pristup moguće je postići trajno unapređenje položaja svih žena – posebno onih iz marginalizovanih zajednica, i efikasnu prevenciju rodno zasnovanog nasilja i femicida.

Grafikon 1: Broj ubijenih žena u Crnoj Gori (2019–2024).



Glavne preporuke podrazumijevaju permanentni rad u pogledu jačanja zakonodavstva koje se tiče položaja žena, obezbjeđivanje što efikasnijeg institucionalnog odgovora na nasilje i druge vrste diskriminacije žena, jačanje inkluzivnih politike kako bi se što više žena dobilo šansu da učestvuje u društvenim procesima i ostavari prava, rad na ekonomskom osnaživanju, te posebno preuzimanje mjera koje se tiču reproduktivnog zdravlja, što po preporukama *CEDAW-a* mora biti jedan od prioriteta. Navedimo neke konkretne mjere koje mogu, po ugledu na dobre evropske prakse, a imajući u vidu društveno-političku klimu u Crnoj Gori, biti preduzete.

Unapređenje zakonodavnog okvira i njegove adekvatne primjene

Crna Gora treba da osigura da zakonodavstvo o rodnoj ravnopravnosti i antidiskriminaciji eksplicitno štiti prava svih žena, uključujući i trans žene, Romkinje, žene sa invaliditetom i žene iz ruralnih područja. Zakonodavni okvir mora jasno prepoznati i definisati femicid kao posebno teški oblik rodno zasnovanog nasilja sa odgovarajućim sankcijama, kako je to praksa u Španiji⁵⁸ i Francuskoj⁵⁹, gdje postoji nacionalni registar femicida i posebni protokoli za njihovu prevenciju i procesuiranje.

Ministarstvo pravde treba da vodi evidenciju i redovno izveštava o slučajevima rodno zasnovanog nasilja, sa posebnim indikatorima za marginalizovane grupe.

Jačanje institucionalnih kapaciteta i međusektorske koordinacije

Savjet za rodnu ravnopravnost treba da uključi predstavnike marginalizovanih zajednica i nevladinog sektora, čime se osigurava da politike budu inkluzivne i odgovorne prema specifičnim potrebama svih žena. Ministarstvo rada i socijalnog staranja treba da uspostavi i finansira koordinisane usluge socijalne i pravne podrške prilagođene ženama iz ranjivih grupa, kao što su Romkinje, trans žene i žene sa invaliditetom. Dodatno, Ministarstvo unutrašnjih poslova i pravosuđe treba da sprovedu redovne obuke i formiraju specijalizovane timove za efikasniji rad na slučajevima rodno zasnovanog nasilja, što je praksa u Njemačkoj⁶⁰ i Holandiji.⁶¹

Efikasna borba protiv rodno zasnovanog nasilja i femicida

U ovom pogledu potrebno je uspostaviti nacionalni registar femicida i rodno zasnovanog nasilja koji prati sve slučajeve sa posebnim osvrtom na marginalizovane žene, po uzoru na Švedsku⁶². Ministarstvo unutrašnjih poslova i tužilaštvo treba da razviju specijalizovane protokole i hitne mere zaštite prilagođene ženama iz ruralnih i manje razvijenih područja, kao i trans ženama i Romkinjama. Paralelno, neophodno je realizovati kontinuirane kampanje za podizanje svijesti o femicidu i rodno zasnovanom nasilju, prilagođene kulturnim i jezičkim specifičnostima, što se uspješno primenjuje u Danskoj.⁶³

58 Vidi: https://en.wikipedia.org/wiki/Government_Delegation_for_Gender_Violence

59 Francuski Nacionalni opservatorij za nasilje nad ženama („Observatoire national des violences faites aux femmes“) djeluje u okviru Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (Miprof). Njegova zaduženja uključuju prikupljanje, analizu i objavljivanje statistika o slučajevima rodno zasnovanog nasilja — uključujući femicide, nasilje u porodici i seksualno nasilje — kao i koordinaciju regionalnih i lokalnih opservatorija širom Francuske, više na: <https://arreteonslesviolences.gouv.fr/je-suis-professionnel/chiffres-de-reference-violences-faites-aux-femmes>

60 Vidi više: <https://www.eucpn.org/document/german-policy-on-domestic-violence>

61 <https://www.politieacademie.nl/en/about-us/news/recognising-and-addressing-domestic-violence-with-a-practice-based-course>

62 <https://eige.europa.eu/gender-based-violence/countries/sweden>

63 <https://data.unwomen.org/global-database-on-violence-against-women/country-profile/Denmark/measures/Awareness%20Raising%20Campaign%20on%20Psychological%20Violence>

Ekonomska osnaženost i inkluzija marginalizovanih žena

Crna Gora treba da razvije ciljne programe podrške zapošljavanju i preduzetništvu za marginalizovane žene, uključujući trans žene, Romkinje, žene sa invaliditetom i žene iz neurbanih područja. Ministarstvo rada i socijalnog staranja u saradnji sa *Zavodom za zapošljavanje* može uspostaviti programe stručno-stručne obuke i digitalne edukacije, po uzoru na Estoniju⁶⁴ i Austriju⁶⁵, koji će omogućiti ekonomsku nezavisnost i smanjenje siromaštva u ovim zajednicama. Takođe, važno je pratiti i sankcionisati rodnu diskriminaciju na tržištu rada kroz nadzor Inspekcije rada.

Reproduktivno zdravlje i prava marginalizovanih žena i trans žena

Ministarstvo zdravlja treba da garantuje dostupnost inkluzivnih, kulturno osjetljivih i prilagođenih zdravstvenih usluga koje uključuju trans žene, Romkinje i žene sa invaliditetom. Uvođenje posebnih protokola i obuke zdravstvenih radnika, kao i razvoj seksualnog i reproduktivnog obrazovanja sa rodno inkluzivnim sadržajima u školama, u skladu sa pozitivnim iskustvima Švedske⁶⁶ i Finske⁶⁷.

Takođe, sistem treba da obezbijedi veći pristup psihosocijalnoj podršci ženama koje su preživjele nasilje, sa posebnim osvrtom na marginalizovane grupe.

Povećanje političke participacije i vidljivosti marginalizovanih žena

Crna Gora treba da uvede afirmativne mjere za povećanje zastupljenosti marginalizovanih žena u politici i javnim funkcijama, uključujući trans žene i Romkinje, kao što su to uradile Francuska i Italija kroz kvote i edukativne programe. *Savjet za rodnu ravnopravnost* i *Ministarstvo unutrašnjih poslova* treba da razviju programe osnaživanja za političko učešće ovih grupa, a medijske kampanje treba da promovišu njihovu vidljivost i doprinos društvu.

64 Estonija je aktivna članica evropske Digital Skills & Jobs Coalition, koja predstavlja koordinisanu akciju vlade, obrazovnih institucije i privatnog sektor, a cilj je ponuditi digitalne obuke širem krugu građana, sa posebnim akcentom na žene iz ruralnih i marginalizovanih zajednica, više na:

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-skills-coalition>

65 <https://digital-skills-jobs.europa.eu/en/latest/news/austrian-federal-chancellery-supports-digital-skills-development-women-and-girls>

66 U okviru nekih bolnica u Švedskoj (npr. Karolinska) djeluju multidisciplinarni trans-zdravstveni timovi od 1999. godine. Timovi uključuju stručnjake iz psihijatrije, endokrinologije, ginekologije i psihologije, te su osposobljeni za mjere očuvanja fertiliteta i pružanje psihosocijalne podrške trans pacijentima, dostupno na: <https://www.rfsl.se/en/about-us/organisation/goals-societal-change>

67 Loukine, Lina, et al. "Transgender Health Care Access Barriers and Facilitators: A Scoping Review." BMC Health Services Research, vol. 22, 2022, str. 865, dostupno na: <https://bmchealthservres.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12913-022-08654-3> (7. 7. 2025)

Takođe, rezultete u povodu što većeg ostvarivanja prava žena u skladu sa preporukama *CEDAW-a* može dati i:

Uvođenje integrisanih multidisciplinarnih timova i centara za žrtve

Zemlje poput Holandije⁶⁸ imaju uspostavljene centre koji okupljaju pravne, socijalne, zdravstvene i psihološke službe na jednom mjestu, te se time omogućava da žrtve nasilja dobijaju sveobuhvatnu i koordinisanu podršku bez potrebe da prolaze kroz višestruke institucije, što smanjuje dodatnu traumatizaciju i povećava efikasnost reakcije.

Grafikon 2: Broj krivičnih djela nasilja u porodici (2021–2024)⁶⁹



68 https://www.buurtteamamsterdam.nl/waarmee-kunnen-we-helpen/veiligheid/?gad_source=1&gad_campaignid=17071796821&gbraid=0AAAAoiSg4fQIGJMAfo4mYlpQ8GBxfnYg&gclid=CjwKCAjw4K3DBhBqEi-wAYtG_9AJJX0dUDyKZ8XnQsMiEB6bu76APhCCaH9TjIz9IlpCHKrrApVBUNhoCilcQAvD_BwE

69 MONSTAT, Žene i muškarci u Crnoj Gori – 2024, Podgorica, 2024, dostupno na: <https://www.monstat.org/uploads/files/publikacije/Zene%20i%20muskarci%20u%20Crnoj%20Gori%20-%202024.pdf> (20. 6. 2025)

Obavezna edukacija i senzibilizacija svih profesionalaca koji rade sa žrtvama

Velika Britanija⁷⁰ i Danska⁷¹ imaju sistematske programe obuke sudija, policajaca, socijalnih radnika i zdravstvenih radnika o rodno zasnovanom nasilju i pravima žrtava. Na ovaj način osigurava se da službenici postupaju u skladu sa najboljim praksama, poštuju ljudska prava i adekvatno prepoznaju i tretiraju specifične potrebe žrtava.

Pristup pravdi i pravna pomoć

U Njemačkoj i Francuskoj⁷² postoje mehanizmi za besplatnu pravnu pomoć i podršku žrtvama nasilja, uključujući pomoć tokom sudskog postupka i zaštitu identiteta žrtava. Na ovaj način povećava se pristupačnost pravde i smanjuju se prepreke za podnošenje prijava i sudsku zaštitu, što je ključni faktor u primjeni CEDAW-a.

Sistemska prikupljanje i transparentno praćenje podataka

Finska⁷³ ima centralizovane baze podataka o slučajevima nasilja nad ženama, uz obavezno izvještavanje i analizu trendova.

Na taj se način omogućava donošenje zasnovanih politika i mjera, kao i efikasna evaluaciju već postojećih programa.

No i pored konkretnih preporuka i uspješne prakse u pojedinim evropskim zemljama, čini se treba apostrofirati da je s obzirom na umnogome zadržane patrijarhalne obrasce društvenih odnosa u Crnoj Gori, jedan od ključnih elemenata u dugoročnoj prevenciji nasilja nad ženama aktivno uključivanje muškaraca i dječaka u obrazovne i društvene procese koji promovišu ravnopravnost i nenasilje.

Prateći relevantna istraživanja, žene u mnogo većoj mjeri prepoznaju ugroženost prava žena u odnosu na manje od 10% muškaraca koji tu ugroženost prepoznaju. To jasno govori o razlici u percepciji položaja žena u Crnoj Gori, te isto predstavlja područje u okviru koga treba aktivno djelovati.⁷⁴

Primjeri iz zemalja poput Norveške i Holandije pokazuju da edukativne kampanje i radionice usmjerene ka muškarcima mogu značajno doprinijeti promjeni rodni normi i stavova, čime se smanjuju faktori rizika za nasilje. Paralelno s tim, važno je i jačanje mehanizama međunarodne saradnje, uključujući pristupanje opcionim protokolima UN konvencija, kao što je pridruživanje inicijativi za novi Opcioni protokol uz CEDAW Konvenciju za borbu protiv nasilja nad ženama i djevojkama,⁷⁵ koji bi

70 U Velikoj Britaniji uspostavljen je nacionalni program obuke za sudije, policajce, socijalne radnike i zdravstvene radnike kako bi se dala što sveobuhvatnija podrška široj zajednici. Takav program je College of Policing, Judicial College i Social Work England: <https://www.college.police.uk>

71 <https://eucpn.org/document/danish-policy-on-domestic-violence>

72 Vidi: <https://www.aidejuridictionnelle.justice.fr/> i <https://eige.europa.eu/countries/france>

73 Finska ima centralizovani registar slučajeva nasilja nad ženama, kojim upravlja Institute for Health and Welfare (THL): <https://thl.fi/en/main-page>

74 Miloš Bešić, Diskriminacija i nasilje nad ženama, CEDEM, Podgorica, 2023, str. 24.

Više na: <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2023/12/Diskriminacija-i-nasilje-nad-zenama-1.pdf>

75 Globalne diplomatske kampanje „Every Women Treaty“ u cilju još efikasnije borbe protiv nasilja nad

bio dodatni mehanizma za zaštitu prava žena i jačanje odgovornosti države prema rodno zasnovanom nasilju.

Takođe, rad na razvoju i širenje multidisciplinarnih centara za žrtve nasilja, po uzoru na model Barnahus (npr. Island, Švedska)⁷⁶, uz poseban fokus na regionalnu dostupnost i integrisane usluge (pravna, psihološka, socijalna podrška), mogle bi u crnogorskom društvu dati pozitivan rezultat. To podrazumije jačanje profesionalnih kapaciteta, koordinaciju među različitim institucijama i poseban vid obuke i edukacije. Samo tako negativna praksa odnošenja prema ženama, diskriminacija i nasilje mogu biti adekvatno prevenirani, a društvo osnaženo.



ženama i djevojčicama, razmatra mogućnost donošenje novog Opcionog protokola uz CEDAW konvenciju. Iako postojeći Opcioni protokol CEDAW-a iz 1999. omogućava ženama da podnesu pojedinačne žalbe Komitetu za eliminaciju diskriminacije žena, nasilje nad ženama još uvijek nije jasno i zasebno obuhvaćeno obavezujućim međunarodnim pravom UN-a. Zato je tokom 2023–2024. pokrenuta inicijativa za novi, specijalizovani Opcioni protokol koji bi pravno obavezao države da spriječe i sankcionišu rodno zasnovano nasilje. Inicijativu su pokrenule Antigua i Barbuda, Kostarika, DR Kongo i Sjeverna Leone, uz podršku specijalne izviđačice UN-a Reem Alsalem, a do sredine 2024. Inicijativu je podržalo više od 15 država članica UN-a. Više na linkovima:

<https://everywoman.org/15nations/> i <https://everywoman.org/optional-protocol/>

⁷⁶ <https://barnahus.eu/>

ZAKLJUČAK

Iako su u posljednjih nekoliko godina postignuti određeni pomaci u zakonodavnom okviru i institucionalnoj organizaciji, stanje u praksi i dalje pokazuje duboke izazove i značajne nedostatke u ostvarivanju prava žena u Crnoj Gori.

Na institucionalnom nivou, država je uspostavila niz mehanizama i tijela, kao što su *Ministarstvo za ljudska i manjinska prava*, *Savjet za rodnu ravnopravnost*, međuresorne radne grupe i različite programske strategije usmjerene ka unapređenju položaja žena. Međutim, mnoge od ovih institucija još uvijek nemaju dovoljno resursa, ovlašćenja i nezavisnost da bi efikasno funkcionisale. Takođe, kapaciteti na lokalnom nivou, posebno u manjim, sjevernim opštinama, su često ograničeni, što otežava implementaciju rodnihih politika van urbanih i bogatijih područja.

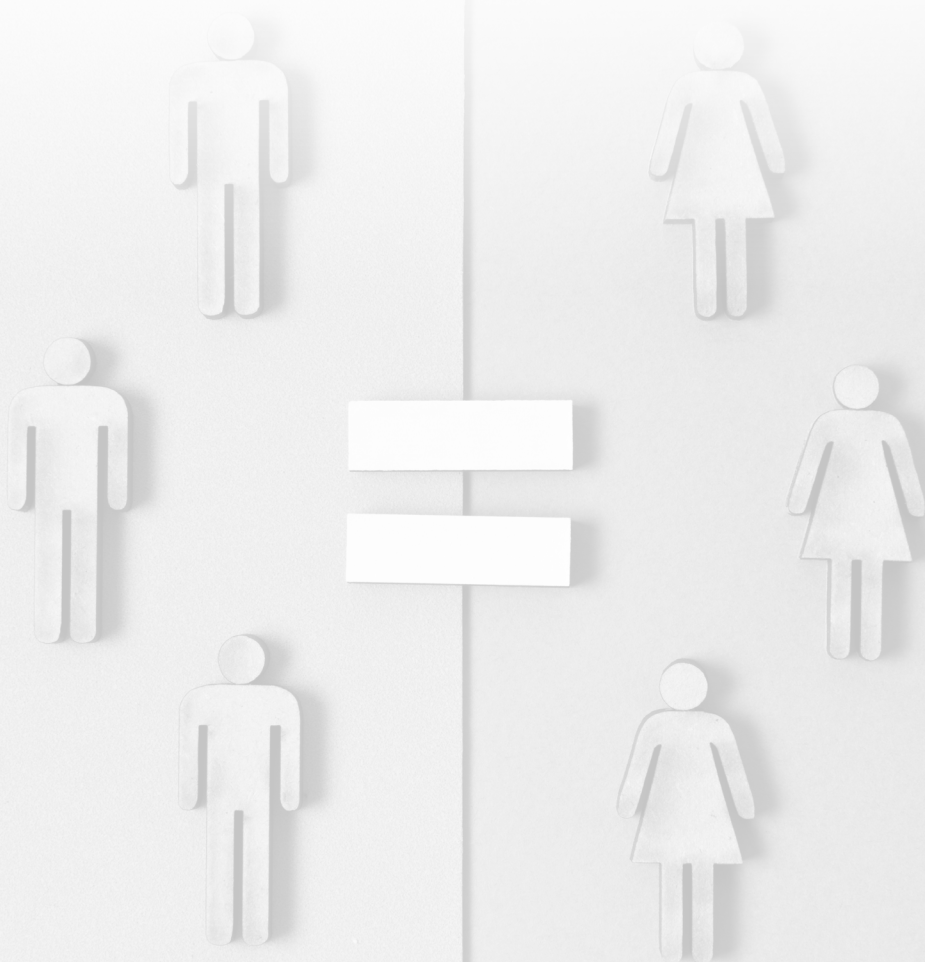
U oblasti zakonodavstva, Crna Gora je uskladila mnoge zakone sa međunarodnim standardima, uključujući donošenje [*Zakona o rodnoj ravnopravnosti*](#) i [*Zakona o zaštiti od nasilja u porodici*](#). Međutim, primjena ovih zakona u praksi nailazi na probleme: nedostatak obuke za službenike, neujednačena sudska praksa, te sporost i neadekvatnost institucija u reagovanju na prijave nasilja.

Kad je posrijedi sprovođenje preporuka *CEDAW Komiteta*, Crna Gora je pokrenula niz aktivnosti, poput izrade i usvajanja [*Nacionalne strategije rodne ravnopravnosti 2021–2025*](#), razvijanja mreže servisa za podršku žrtvama nasilja i jačanja međusektorske saradnje. Ipak, veliki broj ovih mjera nije do kraja realizovan ili nema jasne rokove i odgovornosti. Na primjer, razvoj multidisciplinarnih centara za podršku žrtvama nasilja još uvijek je u pilot fazi i ograničen je na nekoliko gradova, dok je njihova regionalna dostupnost i dalje nezadovoljavajuća. Takođe, aktivno uključivanje muškaraca i dječaka u prevenciju nasilja i promociju rodne ravnopravnosti, što je jedna od ključnih preporuka *CEDAW-a*, još uvijek nije sistemski integrisano u obrazovne i društvene programe. Obrazovni sistem i dalje u velikoj mjeri reprodukuje rodne stereotipe, a mediji rijetko imaju ulogu koja doprinosi promjeni stavova i svijesti o ravnopravnosti.

U domenu političke i ekonomske participacije, iako postoji određeni napredak, žene i dalje značajno zaostaju u zastupljenosti na visokim pozicijama u javnoj upravi, politici i privredi. Prepreke su duboko ukorijenjene rodne norme, neujednačena primjena kvota i nedovoljna podrška ženama u usklađivanju poslovnog i privatnog života. Zaključno, Crna Gora se nalazi na putu ka ispunjenju svojih međunarodnih obaveza iz *CEDAW-a*, ali je neophodno dodatno ubrzati i ojačati sprovođenje mjera, sa posebnim fokusom na završetak započetih reformi i projekata, naročito u oblasti zaštite od nasilja, sistemsku integraciju rodne perspektive u sve oblasti javnih politika, jačanje kapaciteta i koordinacije između institucija na svim nivoima, osiguranje adek-

vatnog finansiranja i političke volje, te kontinuirano uključivanje civilnog društva i žrtava u proces donošenja odluka.

Snažni, koordinisani i kontinuirani institucionalni odgovor je jedini način da Crna Gora prevaziđe postojeće rodne nejednakosti i da ispuni standarde koje propisuje *CEDAW*, što je ključno ne samo za položaj žena, već i za ukupni društveni razvoj i pravdu.



LITERATURA:

Međunarodni dokumenti i konvencije

- CEDAW, CEDAW izvještaj za Crnu Goru, 2024. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/MNE/CO/3&Lang=En
- Council of Europe, Istanbulska konvencija, 2011. <https://rm.coe.int/168046246e>
- Wikipedia. Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. https://en.wikipedia.org/wiki/Convention_on_the_Elimination_of_All_Forms_of_Discrimination_Against_Women
- SOS NK, *Studija o sprovođenju Istanbulske konvencije u Crnoj Gori*, 2023. <https://sosnk.org/wp-content/uploads/2023/11/Studija-o-sprovođenju-Istanbulske-konvencije-u-Crnoj-Gori-4.pdf>

Istraživanja i analize

- Loukine, L., et al. "Transgender Health Care Access Barriers and Facilitators: A Scoping Review". BMC Health Services Research, 2022. <https://bmchealthservres.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12913-022-08654-3>
- Bešić, Miloš, *Diskriminacija i nasilje nad ženama*, CEDEM, 2023. <https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2023/12/Diskriminacija-i-nasilje-nad-zenama-1.pdf>
- UNDP, *Nasilje u porodici i nasilje nad ženama*, 2022. <https://www.undp.org/cnr/montenegro/publications/nasilje-u-porodici-i-nasilje-nad-zenama>
- UNICEF Crna Gora, *The Right to Safety of Every Child*. <https://www.unicef.org/montenegro/en/stories/right-safety-every-child-montenegro>
- MONSTAT, *Žene i muškarci u Crnoj Gori*, 2024. <https://www.monstat.org/uploads/files/publikacije/Zene%20i%20muskarci%20u%20Crnoj%20Gori%20-%202024.pdf>
- UN Women, *Final evaluation of the regional programme 'Ending Violence against Women in the Western Balkans and Türkiye'*, 2023. https://eca.unwomen.org/sites/default/files/2023-10/report_evaw_programme-independent-evaluation.pdf

- UNDP, Gender Equality Index Montenegro, 2019. <https://www.undp.org/montenegro/press-releases/gender-equality-index-montenegro>

Nacionalni zakoni i strategije

- Zakon o zabrani diskriminacije. <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-zabrani-diskriminacije.html>
- Zakon o rodnoj ravnopravnosti. https://www.ombudsman.co.me/docs/1612165858_zakon-o-rodnoj-ravnopravnosti.pdf
- Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021–2025. <https://wapi.gov.me/download-preview/41e3ee6a-757a-4684-9763-9fee5e933afd?version=1.0>
- <https://www.gov.me/dokumenta/515a0cbe-e735-4db6-b875-db35d1ef9c57>

EU zakoni i izvještaji

- Direktiva o suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401385
- Evropska komisija, Izvještaj o napretku Crne Gore, 2023. https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_694%20Montenegro%20report.pdf
- https://www.eeas.europa.eu/node/432178_ro

Priručnici i domaći izvještaji

- Centar za demokratsku tranziciju (CeDEM), Zabrana diskriminacije u Crnoj Gori, 2021. https://www.cedem.me/wp-content/uploads/2021/09/cedem_prirucnik_-_zabrana_diskriminacije_cg0.pdf
- DRI, Uspješnost sprovođenja politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori, 2023. <https://dri.co.me/doc/Izvje%C5%Altaj%20o%20reviziji%20uspjeha%20Usje%C5%A1nost%20sprovo%C4%91enja%20politike%20rodne%20ravnopravnosti.pdf>

Izvještaji međunarodnih tijela

- GREVIO, Izvještaj za Crnu Goru, 2023. <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/-/grevio-publishes-its-first-thematic-report-on-montenegro?>
- COE Podgorica, Strategija za zaštitu žrtava. <https://www.coe.int/sr/web/podgorica/-/launching-the-development-the-first-national-strategy-for-protecting-victims-rights-in-montenegro?>

Članci i medijski izvori

- CIN-CG. Poražavajuća sudska praksa. <https://www.cin-cg.me/porazavajuca-sudska-praksa-za-nasilje-u-porodici-i-porodicnoj-zajednici-mare-li-sudovi-za-zrtve/>
- UNDP i VDT. Konferencija o rodno zasnovanom nasilju. <https://www.undp.org/cnr/montenegro/news/konferencija-undp-i-vdt-rodno-zasnovano-nasilje-i-pravda>

Primjeri dobre prakse (međunarodni linkovi)

- Barnahus model: <https://barnahus.eu/>
- Holandija – Buurtteam: <https://www.buurtteamamsterdam.nl/waar-mee-kunnen-we-helpen/veiligheid/>
- <https://www.politieacademie.nl/en/about-us/news/recognising-and-addressing-domestic-violence-with-a-practice-based-course>
- Francuska – pravna pomoć: <https://www.aidejuridictionnelle.justice.fr/>
- Francuska – nacionalna kampanja: <https://arretonslesviolences.gouv.fr/je-suis-professionnel/chiffres-de-reference-violences-faites-aux-femmes>
- Španija – delegacija za rodno nasilje: https://en.wikipedia.org/wiki/Government_Delegation_for_Gender_Violence
- Njemačka – politika prevencije: <https://www.eucpn.org/document/german-policy-on-domestic-violence>
- UK – College of Policing: <https://www.college.police.uk>
- Danska – psihološko nasilje: <https://data.unwomen.org/global-data->

base-on-violence-against-women/country-profile/Denmark/measures/
Awareness%20Raising%20Campaign%20on%20Psychological%20Vio-
lence

- Austrija – digitalne vještine žena: <https://digital-skills-jobs.europa.eu/en/latest/news/austrian-federal-chancellery-supports-digital-skills-development-women-and-girls>
- <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-skills-coalition>

