

Podgorica, 2023.

RODNA ANALIZA USTAVA CRNE GORE



Ministarstvo ljudskih
i manjinskih prava

Izdavač

**Ženska Akcija
Women Action**

Za izdavača

Slavica Striković

Urednica

Slavica Striković

Dizajn i prelom

Ana Pajović

Štampa

Studio Graphic, Podgorica

Tiraž

150

SADRŽAJ

Uvod	7
Slavica Striković	10
<i>Nezavisna ekspertkinja za pitanja rodne ravnopravnosti</i>	
Jelena Ružičić	32
<i>Sutkinja Upravnog suda Crne Gore</i>	
Božena Jelušić	60
<i>Poslanica i predsjednica Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore</i>	
Nada Drobnjak	98
<i>Ekspertkinja za rodnu ravnopravnost, bivša šefica Kancelarije za rodnu ravnopravnost u Vladi Republike Crne Gore i predsjednica Odbora za rodnu ravnopravnost u 21, 24, 25 i 26 sazivu Skupštine Crne Gore</i>	
Branka Vlahović	114
<i>Ekspertkinja za normativni okvir rodne ravnopravnosti</i>	

UVOD

Ravnopravnost polova je kamen temeljac demokratskog i pravednog društva, zato je analiza Ustava države Crne Gore konkretan doprinos u procesu oblikovanju demokratskog upravljanja, ali i dio odgovora na trenutne izazove i artikulisanje težnje za budućnost u kojoj se ostvaruje politička, ekonomska i socijalna jednakost žena.

Ustav ima više važnih uloga koje mogu duboko uticati na političku, ekonomsku i društvenu ravnopravnost žena i muškaraca. Kao vrhovni zakon, Ustav definiše ustrojstvo države, raspodjelu političke vlasti, te priznaje i štiti prava građana/ki. Osim ovih osnovnih funkcija, ustav države artikuliše viziju koja odražava njene vrijednosti i istoriju, kao i željene ciljeve za budućnost.

Rodna analiza je alat kojim se identifikuju razlike između žena i muškaraca u smislu društvenog položaja, pristupa resursima, ograničenja i mogućnosti, kao i raspodjele moći u nekom kontekstu. Jedan od ciljeva rodne analize je da često zanemarene rodne razlike učini vidljivim, stvori preduslove kreatorima/kama politika da razumiju rodne neravnopravnosti u određenoj situaciji ili sektoru, jer ne opisuje samo trenutno stanje rodni razlika, već istražuje i njihove uzroke i posljedice.

Transformativni potencijal Ustava ostvaren je širom svijeta jer su građani/ke iskoristili priliku ustavne reforme za redefinisane opsega ustavne zajednice obavezujući državu da poštuje, štiti i ispunjava prava žena. Marginalizovane grupe poput žena, lezbejki, homoseksualaca, biseksualnih, transrodnih i interseksualnih (LGBTI) osoba, manjina i ekonomski ugroženih moraju kroz Ustav obezbijediti zaštitu svojih prava.

Kao temeljni nacionalni dokument, Ustav može podstaći napredak žena u političkom, privrednom i društvenom životu, jer reguliše od-

nose između države i stanovnika/ca. Značaj ovog projekta ogleda se u činjenici da Ustav može doprinijeti postizanju ravnopravnosti polova na najmanje četiri načina:

1. Ustav može sadržati odredbe koje su jasna i konkretna zaštita prava, obavezujući državu da štiti i ispunjava ta prava, dakle djelujući kao snažan pokazatelj predanosti države rodnoj ravnopravnosti (Lambert 2009).
2. Odredbe koje priznaju i podstiču ženska prava i jednakost šalju snažan signal povezanosti nacionalnih vrijednosti i interesa svih njenih građana i građanki.
3. Činjenica da je Ustav teže mijenjati nego redovni zakon i da on ne podliježe promjenama političkih preferenci političara i političkih stranaka, znači da su posebne ustavne odredbe za zaštitu i promocijanje prava žena efektivnije od zakonskog zakona.
4. Ustavne odredbe koje štite prava žena imaju potencijal da oblikuju sadržaj zakonodavstva i izvršne politike pa povećavaju vjerovatnost odluka koje idu u prilog ravnopravnosti žena na sudovima.

Ovo su bili i razlozi za pokretanje i realizaciju ovog važnog projekta „Rodna analiza Ustava Crne Gore“ čiji je značaj prepoznalo i podržalo Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava kroz javni konkurs u oblasti Rodna ravnopravnost u 2022. godini pod nazivom „Primjena zakona ruši stereotipe“. Publikacija se sastoji od radova pet autorki, koje su se, svaka sa svog aspekta, bavile rodnom analizom Ustava Crne Gore.

Tim Ženske Akcije

RODNA ANALIZA

USTAVA CRNE GORE

SLAVICA STRIKOVIĆ

Nezavisna ekspertkinja za
pitanja rodne ravnopravnosti

Efikasno participativno donošenje ustava mora da obezbijedi jednaku zastupljenost žena u procesu i ishodu. Nijedan proces koji isključuje ili marginalizuje većinu stanovništva ne može biti reprezentativan. Nijedan Ustav koji nije u potpunosti osigurao perspektive i brige žena ne može se smatrati potpuno legitimnim tokom vremena.

Meri Robinson

bivša visoka komesarka Ujedinjenih nacija za ljudska prava (2010)

Rodna analiza ustava je proces proučavanja i procjene kako on utiče na različite rodne grupe, uključujući žene, muškarce i osobe koje su drugačijih rodni identiteta. Cilj ove analize je identifikacija rodni nejednakosti i potencijalnih diskriminatorskih elemenata u okviru Ustava Crne Gore.

Ključni elementi rodne analize ustava obuhvataju:

1. Identifikaciju jezičkih i pravnih formulacija koje se odnose na rod.
2. Procjenu kako se ustav odnosi na prava žena i muškaraca, uključujući pristup obrazovanju, zdravlju, radu i političkom učešću.
3. Analizu odredbi koje se odnose na brak, porodicu i nasljeđivanje.
4. Razmatranje kako ustav tretira pitanja kao što su nasilje nad ženama, trgovina ljudima i druge rodno-specifične probleme.
5. Procjenu mehanizama zaštite i sprovođenja rodne ravnopravnosti u praksi.

Rodna analiza ustava može biti korisna za identifikaciju potrebe za izmjenama i dopunama teksta ustava kako bi se osigurala veća rodna ravnopravnost i smanjila diskriminacija. Ovakva analiza može da služi kao osnova za aktivizam, reforme i promjene u zakonodavstvu radi ostvarivanja veće rodne ravnopravnosti.

Ustavotvorni proces i/ili reforma ustava pružaju odličnu priliku za žene i zagovornice/ke rodne ravnopravnosti da učestvuju u oblikovanju demokratskog upravljanja, da odgovore na trenutne izazove i artikuliraju aspiracije za budućnost u kojoj se ostvaruje politička, ekonomska i socijalna ravnopravnost žena.

Ova procjena pruža argumente za ustavnu reformu u Crnoj Gori, koja promovira suštinsku ravnopravnost žena. Procjena sadrži listu pitanja koja su ispitala praznine u ustavnoj zaštiti za rodnu ravnopravnost sa jedne strane, a sa druge da predloži kako ispraviti postojeće nedostatke. Analiza ustava predstavljena u ovom poglavlju, korak po korak, tekst ustava Crne Gore provodi kroz spektar pitanja koja su indikativna za zaštitu prava žena i stvaranje uslova da žene i djevojčice imaju jednake mogućnosti za napredak i uspjeh. Baš ova prava su artikulisana u Cilju održivog razvoja broj 5 Ujedinjenih nacija: „Postići rodnu ravnopravnost i osnažiti sve žene i djevojčice“. Koristeći niz pitanja, ova procjena nas vodi kroz ispitivanje najkritičnijih ustavnih pitanja koja utiču (ili ne utiču) na prava žena i rodnu ravnopravnost.

Analiza najprije sistematski analizira jezik a zatim odredbe ustava iz perspektive suštinske ravnopravnosti žena, te povezuje pitanja jednakosti koja se mogu riješiti uključivanjem prava.

Metodologija

Ova procjena ustava sadrži 39 pitanja¹, koja su podijeljena u 8 oblasti na osnovu sadržaja Ustava Crne Gore:

1. Osnovne odredbe
2. Ljudska prava i slobode
3. Uređenje vlasti
4. Ekonomsko uređenje
5. Ustavnost i zakonitost
6. Ustavni sud Crne Gore
7. Promjena Ustava
8. Prelazna i završna odredba

Pitanja su zasnovana na standardima sadržanim u međunarodnim I regionalnim instrumentima kao što su Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), Međunarodni pakt o građanskim I političkim pravima (ICCPR), Međunarodni pakt o Ekonom-ska, socijalna I kulturna prava (ICESCR), Konvencija o državljanstvu udatih žena...

Ključni principi rodne analize Ustava su:

1. Nediskriminacija: Ovaj princip se odnosi na procjenu da li ustav garantuje jednakost svih građana/ki bez obzira na njihov pol ili rodni identitet. Analizira se da li postoje klauzule koje omogućavaju diskriminaciju na osnovu roda i da li postoje mehanizmi zaštite od takve diskriminacije.
2. Pozitivna afirmacija: Princip pozitivne afirmacije podrazumijeva ocjenu da li Ustav sadrži odredbe koje promovišu rodnu ravnopravnost i podržavaju posebne mjere za ispravljanje postojećih nejednakosti, posebno u korist žena i drugih ranjivih grupa.

¹ Aneks 1

3. Borba protiv nasilja: Ovaj princip se bavi analizom kako Ustav tretira pitanje nasilja nad ženama i drugim rodno-zasnovanim nasiljem. Proučava se da li ustav pruža zaštitu i podršku žrtvama nasilja.

4. Rodna prava u porodici: Analiza uključuje da li i kako Ustav reguliše pitanja kao što su brak, razvod, prava roditelja i nasljeđivanje, i da li te odredbe promovišu ravnopravnost među članovima porodice.

5. Zdravstvo i reproduktivna prava: Proučava se kako Ustav reguliše pristup zdravstvenoj zaštiti, uključujući reproduktivna prava žena, kao što su pravo na izbor i pristup kontracepciji.

6. Ekonomski i socijalni status: Ovaj princip se bavi procjenom kako Ustav utiče na ekonomski položaj iz rodne perspektive i da li pruža zaštitu od ekonomske diskriminacije.

7. Participacija i političko učešće: Analizira se da li Ustav podržava aktivno učešće žena i drugih rodno marginalizovanih grupa u političkom životu i donošenju odluka.

Ovi principi su nam pomogli da ocijene kako Ustav (ne)doprinosi rodnoj ravnopravnosti i identifikujemo oblasti koje zahtijevaju reforme kako bi se postigla veća rodna pravda.

Zašto mi rodno analiziramo Ustav Crne Gore?

Ustav ima višestruko važne uloge koje mogu duboko uticati na političku, ekonomsku i socijalnu jednakost žena i muškaraca. Kao vrhovni zakon, ustav definiše ustrojstvo države, raspodjeljuje političku vlast, priznaje i štiti prava građana/ki. Pored ovih osnovnih funkcija, ustav svake države artikuliše viziju koja odražava njene vrijednosti i istoriju, kao i ciljeve u budućnosti.

Budući da ustav može predstavljati putokaz ka snažnoj demokratiji, ustavna reforma nudi jedinstvenu priliku za transformaciju osnovne strukture upravljanja uključivanjem garancija ženskih prava, rodno senzitivnog jezika i stvaranjem institucija i procesa koji štite i promovišu suštinsku jednakost žena i muškaraca.

Kao temeljni nacionalni dokument, ustav *može* podržati napredak žena u političkom, kao i u ekonomskom i društvenom životu, jer reguliše ne samo odnose između države i njenih stanovnika/ca, već i među pojedincima/kama, organizacijama i preduzećima.

Rezime nalaza rodne analize Ustava Crne Gore

Analiza zasnovana na procjeni doprinosa teksta Ustava postizanju rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori, dolazi do ključnih nalaza:

1. Ustav Crne Gore ne koristi rodno senzitivan jezik, te na taj način, šalje jasnu poruku da njeguje rodnu neutralnost, odnosno rodno „sljepilo“. Ovaj nalaz je ojačan činjenicom da tekst ustava koristi izraze isključivo u muškom rodu kod pominjanja građana, imenovanja javnih službenika i slično.

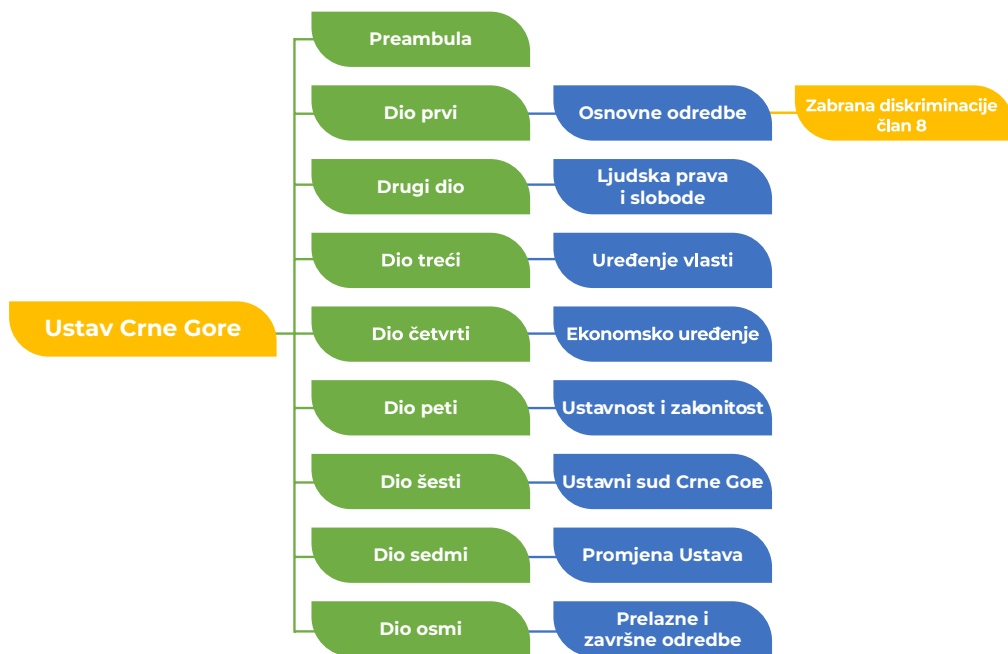
2. Ustav Crne Gore *uključuje samo dvije odredbe koje sadrže jasnu i primjenljivu zaštitu prava na osnovu roda i rodnog identiteta*, te, na taj način, obavezuje državu da štiti i ispunjava ova prava, ali obzirom da se od ukupno 158 članova ustava, u samo dva pominje ova zaštita, to djeluje kao pokazatelj nedovoljne posvećenosti države rodnoj ravnopravnosti (Lambert 2009: 338). Više je istraživanja, evaluacija strateških dokumenata ili analiza stanja rodne ravnopravnosti koje zaista potvrđuju činjenicu da rodna ravnopravnost nikada nije bila visoko pozicionirana na političkoj agendi u Crnoj Gori, bez obzira na promjenu vlasti, od avgusta 2020. Istovremeno, na taj način značajno je umanjena šansa za jaku poruku države prema polovini njenog stanovništva.

3. Činjenica da je ustav teže mijenjati nego redovne zakone i da on ne podliježe promjenama političkih preferencija političara/ki i političkih stranaka, znači da su posebne odredbe za zaštitu i podsticanje prava žena efektnije od samog zakonskog okvira.

4. Ustavne odredbe koje štite prava žena imaju potencijal da oblikuju sadržaj zakonodavstva i izvršne politike, ali i da povećaju vjerovatnoću odluka koje idu u prilog ravnopravnosti žena na sudovima.

Struktura Ustava

Ustav Crne Gore ima osam djelova a neki od njih (drugi) preciznije tretiraju određene teme, kako pokazuju dijagrami 1, 2 i 3:





Koja je korist od rodne analize Ustava?

Ova analiza se ne bavi kritikom procesa pisanja ustava, već služi da ponudi kvalitetne argumente zagovornicima/cima rodne ravnopravnosti da efikasnije učestvuju u procesima rodne analize različitih akata/politika, tako što ih na drugačiji način upoznaje sa Ustavom, upozoravajući na pitanja kojima se ustav može/mora baviti, istovremeno dajući primjere dobre prakse širom svijeta i pomaže im da identifikuju prioritete za promjene.

Nalazi do kojih se došlo ovom analizom Ustava Crne Gore imaju za cilj da saopšte ključne preporuke ciljnoj publici, koju dijelimo u tri kategorije:

1. Ključni donosioci/teljke političkih odluka, uključujući lidere političkih partija, članove/ice ustavotvornih grupa, akademska i društveno-politička elita

2. Organizacije civilnog društva i mediji
3. Opšte zainteresovane strane, uključujući širu javnost, građani/ke.

Nalazi i zaključci rodne analize Ustava Crne Gore

Tretman rodne ravnopravnosti I djelovanje u Ustavu

Prilikom izrade/reforme ustava postoji više načina da se suštinska jednakost učvrsti u tekstu. Ovo uključuje tri široke kategorije a ustav koji se efikasno bavi jednakošću žena I djelovanjem u političkoj, ekonomskoj I socijalnoj sferi uključuje elemente sva tri. Analiziramo sve tri kategorije u Ustavu Crne Gore:

1. *Stil i jezik teksta Ustava Crne Gore nije rodno osjetljiv.* Jezik ustava važan je i pravno i simbolički. Ustav koristi rodno isključivi jezik, koji se odnosi samo na muškarce I koristi muški oblik imenica I zamjenica. Muški rod u jeziku zakona i javnih akata često naglašava da se odnosi na muškarce I žene, ovdje je takva napomena izostala. Što znači da i ustav koristi rodno isključivi jezik i simbolično isključuje žene. Rodno osjetljiv jezik ukazuje na posvećenost rodnoj ravnopravnosti tako što posebno uključuje žene i pomaže u uklanjanju stereotipa da su politički akteri muškarci. Zakon o rodnoj ravnopravnosti² usvojen je (31.07.2007) nekoliko mjeseci prije proglašenja Ustava koji analiziramo³ i sadrži vrlo specifičnu odredbu oko obavezne upotrebe rodno senzitivnog jezika u članu 4.
2. *Ustav Crne Gore sadrži samo dvije rodno specifične odredbe koje se odnose direktno na prava žena- član 8, koji se odnosi na zabranu*

² „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 046/07 od 31.07.2007, „Službeni list Crne Gore“, br. 073/10 od 10.12.2010, 040/11 od 08.08.2011, 035/15 od 07.07.2015

³ „Prolašava se USTAV CRNE GORE, koji je usvojila Ustavotvorna skupština Republike Crne Gore, na trećoj sjednici drugog redovnog zasijedanja u 2007. godini, dana 19.oktobra 2007, SU-SK Broj 01-514/22“– Odluka o proglašanju Ustava, strana 1

diskriminacije i član 18, koji se tiče rodne ravnopravnosti direktno. Generalno govoreći, trebalo bi da ih nalazimo u pet širokih kategorija (Lucas 2009):

- 1) klauzule o rodnoj ravnopravnosti i nediskriminaciji;
 - 2) politička prava;
 - 3) socijalna prava i zaštita;
 - 4) ekonomska prava i zaštita; i
 - 5) posebne mjere i privremene posebne mjere.
3. U Ustavu Gore Gore *nema odredbi koje bi garantovale rodno odgovorni dizajn institucija i izbornih procesa*. Pored posebnih odredbi koje priznaju i štite prava žena, dizajn političkih institucija i procesa je od suštinskog značaja za postizanje suštinske rodne jednakosti. Rodno odgovorni dizajn institucija i procesa razmatra kako zakonodavni, sudski, izvršni i vladini procesi različito utiču na žene i muškarce. Uzimanje u obzir sposobnosti žena da učestvuju u političkim procesima nije neophodno samo za ostvarivanje njihovih političkih prava i razvoj demokratskog sistema; takođe je ključno da se osigura da državni zakoni, politika i administracija odgovaraju njihovim različitim potrebama. Dakle, u ustavu nemamo primjere rodno odgovornog dizajna koji uključuju izborne sisteme koji olakšavaju izbor žena, mehanizme za imenovanje sudija koji uključuju žene i olakšavaju imenovanje sutkinja, uspostavljanje nezavisnih nadzornih tijela kao što su na primjer Komisija za ljudska prava ili Komisija za rodnu ravnopravnost, i široka pravila koja promovišu pristup pravdi za žene i druge marginalizovane zajednice.

Detaljni nalazi rodne analize Ustava Crne Gore

- Ustav Crne Gore ne koristi rodno senzitivni jezik, te na taj način, šalje jasnu poruku da njeguje takozvanu rodnu neutralnost, odnosno rodno „sljepilo“. Ovaj nalaz je ojačan činjenicom da tekst ustava koristi izraze isključivo u muškom rodu: „građanin“ „državljanin“

„čovjek“ „poslanik“ „predsjednik“ „mandatar“, imenovanje javnih službenika... Analiza upotrebe rodno osjetljivog jezika, koji je, podsjetimo, obaveza prema članu 4 Zakona o rodnoj ravnopravnosti, a koji je usvojen nekoliko mjeseci prije usvajanja Ustava, decidno ukazuje da Ustav Crne Gore prava žena i osoba drugih rodnih identiteta nisko postavlja na skali političkih prioriteta, odnosno da su prava i potrebe više od polovine stanovništva Crne Gore neprepoznati i nedovoljno vrjednovani u najvišem pravnom aktu naše države. Odnosno, tekst ustava je ignorisao osvjetljavanje važnosti upotrebe rodno senzitivnog jezika, koje se desilo kroz član 4 Zakona o rodnoj ravnopravnosti.

Zakon o rodnoj ravnopravnosti

Član 4

- Diskriminacija po osnovu pola je svako pravno ili faktičko, neposredno ili posredno razlikovanje, privilegovanje, isključivanje ili ograničavanje zasnovano na polu zbog kojeg se nekom licu otežava ili negira priznavanje, uživanje ili ostvarivanje ljudskih prava i sloboda u političkom, obrazovnom, ekonomskom, socijalnom, kulturnom, sportskom, građanskom i drugim područjima javnog života.
- *Diskriminacijom, u smislu stava 1 ovog člana, smatra se i seksualno uznemiravanje, podsticanje drugog lica na diskriminaciju, kao i korišćenje riječi u muškom rodu kao generički neutralne forme za muški i ženski rod.*⁴
- Diskriminacijom iz stava 1 ovog člana, ne smatra se pravo žena na zaštitu materinstva, kao i propisanu posebnu zaštitu na radu zbog bioloških karakteristika.
- Bilo nam je važno i da analiziramo da li se pominju i u kojoj mjeri u tekstu Ustava Crne Gore osnovni termini rod i pol, te termini od njih izvedeni. Zašto? Jer je to jedan od važnih indikatora koji nedvosmisle-

⁴ Naglasila autorka analize

Termin	Broj pominjanja	Mjesto
Rodna ravnopravnost	2	- Dio prvi, Osnovne odredbe, član 8 - Dio drugi, Naslov člana 18
Ravnopravnost žene i muškaraca	1	- Dio drugi, Ljudska prava i slobode, Rodna ravnopravnost, član 18
Pol	1	- Dio drugi, Ljudska prava i slobode, Privremeno ograničavanje prava i sloboda, član 25

Tabela 1

no pokazuje na koji način su autori/ke Ustava, kao predstavnici/e akademске, društvene i političke elite doživjeli značaj rodne ravnopravnosti i koliko su je promovisali u tekstu Ustava. Rezultati su prikazani u tabeli 1:

Dakle, u Ustavu Crne Gore, koji sadrži ukupno 158 članova, podijeljenih u 8 tematskih oblasti, *u samo tri člana možemo naći termine koji se odnose na rodnu ravnopravnost*, ukupno na samo četiri mjesta.

Zabrana diskriminacije

Član 8

- Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.
- Neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju.
- Posebne mjere se mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete.

Rodna ravnopravnost

Član 18

Država jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti.

Privremeno ograničenje prava i sloboda

Član 25

- Za vrijeme proglašenog ratnog ili vanrednog stanja može se ograničiti ostvarivanje pojedinih ljudskih prava i sloboda, u obimu u kojem je to neophodno.
- Ograničenje se ne smije činiti po osnovu pola, nacionalnosti, rase, vjere, jezika, etničkog ili društvenog porijekla, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja ili bilo kakvog drugog ličnog svojstva.
- Ne mogu se ograničiti prava na: život; pravni lijek i pravnu pomoć; dostojanstvo i poštovanje ličnosti; pravično i javno suđenje i načelo zakonitosti; pretpostavku nevinosti; odbranu; naknadu štete za nezakonito ili neosnovano lišenje slobode i neosnovanu osudu; slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti; zaključenje braka.
- Ne mogu se ukidati zabrane: izazivanja ili podsticanja mržnje ili netrpeljivosti; diskriminacije; ponovnog suđenja i osude za isto krivično djelo; nasilne asimilacije.
- Mjere ograničenja mogu važiti najduže dok traje ratno ili vanredno stanje.
- Preambula Ustava Crne Gore nema inkluzivan pogled na osobe koji čine ustavnu zajednicu, jer se u preambuli ne pominju žene, niti se na ovom mjestu prepoznaje doprinos žena, odnosno rodna ravnopravnost nije vrijednost preambule Ustava.
- Diskriminacija kao pojam je prepoznata i njena zabrana definisana je jednim članom (8), na način da je zabranjena svaka vrsta neposredne ili posredne diskriminacije, po bilo kom osnovu.

- Alinejom dva istog člana (8) definiše se takozvana pozitivna diskriminacija, na način što ne smatra diskriminacijom propise kao i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na, između ostalih, rodnu ravnopravnost i zaštitu lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju.
- U članu 18 Ustava Crne Gore država jemči ravnopravnost žena i muškaraca o obavezuje se na razvoj politika jednakih mogućnosti.
- Ustav ne prepoznaje višestruku diskriminaciju.
- Ne postoji odredba ustava koja znači obavezu da tradicionalna praksa i običajno pravo moraju poštovati rodnu ravnopravnost i nediskriminaciju, već se samo članom 60 jemči pravo nasljeđivanja.
- Nijesu definisane oblasti za ravnopravnost žena, kao što su: politička, ekonomska i društvena sfera.
- Ustav Crne Gore sadrži tematske oblasti koje se odnose na: Skupštinu Crne Gore, Predsjednika Crne Gore, Vladu Crne Gore, lokalnu samopuravu, , Vojsku Crne Gore, Savjet za bezbjednost i odbranu, Državno tužilaštvo, te Ustavni sud Crne Gore, ali nijednom odredbom se ne afirmiše veće učešće žena na ovim nivoima vlasti ili organima i tijelima.
- Ustav prepoznaje i zabranjuje diskriminaciju nad ženama, osobama sa invaliditetom, pripadnicima/ama manjinskih naroda, štiti majku i dijete, potrošače, ali ne prepoznaju višestruku diskriminaciju.
- Član 64 (alineja 4) se odnosi na prava zaposlenih i propisuje da „omladina, žene i invalidi imaju posebnu zaštitu na radu. Isti član u alineji 1 definiše pravo zaposlenih na odgovarajuću zaradu, ali ne afirmiše smanjenja jaza u platama muškaraca i žena, iako su podaci Monstata još iz 2008. pokazali da je prosječna plata žena manja 23% od prosječne plate muškarca.⁵
- Pravo na zdravstvenu zaštitu ima svako, a dijete, trudnica staro lice i lice sa invaliditetom imaju pravo na zaštitu iz javnih prihoda, ako to pravo ne ostvaruju po nekom drugom osnovu.

⁵ <https://www.glasamerike.net/a/a-34-2008-08-10-voa7-86821342/741967.html>

- Majka i dijete uživaju posebnu zaštitu, bez precizne definicije šta to podrazumijeva. Država stvara uslove kojima se podstiče rađanje djece.
- Ustav ne prepoznaje pojam abortus.
- Brak se zaključuje samo uz slobodan pristanak žena i muškaraca i zasnovan je na ravnopravnosti supružnika.
- Kroz član 75 ustav jemči pravo na školovanje pod jednakim uslovima, ali ne afirmiše djevojčice i djevojke.
- Ne pominje se govor mržnje prema ženama.
- Ustav Crne Gore se nije bavio naslijem, trgovinom ljudima, seksualnim radom niti seksualnim iskorišćavanjem.
- Nema odredbe koje se odnose na način sticanja i prenošenja državljanstva.
- Ne postoje ni odredbe koje prepoznaju važnost rodne raznolikosti u snagama sigurnosti niti postoje li mehanizmi za osiguranje učestvovanja žena u snagama sigurnosti.
- Ustav ne obezbjeđuje obavezu imenovanja bilo kog oblika rodnih mehanizama.
- Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava sastavni su dio unutrašnjeg pravnog poretka, imaju primat nad domaćim zakonodavstvom i neposredno se primjenjuju kada odnose uređuju drukčije od unutrašnjeg zakonodavstva.

Preporuke

Ustav Crne Gore u izraženo nedovoljnoj mjeri tretira pitanja rodne ravnopravnosti, te je „zreo“ za reformu i značajne izmjene, sa aspekta tretmana žena i osoba drugačijih rodni identiteta u svim sferama života, rada i politika. Naše konkretne preporuke su proizašle na osnovu analize ustava i kao odgovor na one nedostatke koje su najizraženije sa aspekta rodne ravnopravnosti a prilagođene aktuelnoj situaciji i položaju žena u Crnoj Gori.

- U preambuli Ustava Crne Gore naglasiti predanost države rodnoj ravnopravnosti. Preambula artikuliše predanost države vrijednostima koje opisuje i namijenjena je usmjeravanju zakonodavne, izvršne i sudske vlasti. Država, naročito pravosuđe, može se pozivati na preambulu kako bi usmjerila tumačenje drugih djelova Ustava. Preambula koja posebno priznaje rod dizajnira kontekst za tumačenje ustava u prilog jednakosti i uokviruje buduću politiku države. Zato je važno da se pitanje rodne ravnopravnosti nađe u preambuli. Zambija (1991), Irak (2005), Tunis (2014) i Dominikanska Republika (2010) su primjeri kako se u preambuli ustava na jednostavan i jasan način prepoznaju žene i njihov doprinos.
- Jako korisno bi bilo da Ustav prepoznaje višestruku diskriminaciju, jer žene imaju i druge karakteristike, identitete i uvjerenja koja ih mogu učiniti još ranjivijim na diskriminaciju i podložnim nepravednim postupanjima. Na primjer: bračni status, trudnoća, majčinstvo, zdravstveni status (kao što je HIV status), etnička pripadnost, nacionalnost, religija, seksualna orijentacija, rodni identitet, dob, ekonomski status, politička uvjerenja, političko opredjeljenje, zanimanje, nivo obrazovanja, invaliditet i kultura. Čak i ako Ustav sadrži odredbe o rodnoj ravnopravnosti, ovi oblici diskriminacije stvaraju prepreke jednakosti i doprinose izraženim nejednakostima u mnogim sferama života i rada.

- Obzirom na jak uticaj patrijarhata u Crnoj Gori, običajno pravo da žene ne nasljeđuju imovinu je i dalje snažno i bilo bi od velike važnosti da ustav prepozna ove aspekte običajnog prava koji ograničavaju uživanje temeljnih prava žena i potkopavaju njihovo pravo na jednakost. To se može uraditi na način da ustav naznači hijerarhiju prava, pri čemu su ravnopravnost polova i nediskriminacija prioritet, a tradicionalne prakse i običajno pravo moraju se pridržavati ovih načela i drugih prava u ustavu.
- Odredbe Ustava koje jasno definišu pravo na jednakost u različitim sferama života šalju jasnu poruku da se budući zakoni i izvršna politika moraju baviti tim područjima, a sudsko tumačenje ih mora uzeti u obzir. Ove odredbe takođe mogu predstavljati temelj za privremene posebne mjere za ubrzanje istinske jednakosti između žena i muškaraca. (Kina, Ustav, Poglavlje II, član 48, 1982 „Žene u Narodnoj Republici Kini uživaju jednaka prava kao muškarci u svim sferama života, političkoj, ekonomskoj, kulturnoj, društvenoj i porodičnoj sferi“)
- Valjalo bi da Ustav Crne Gore definiše iste plate za isti rad muškaraca i žena, jer ustavna odredba o jednakoj plati nudi veću specifičnost, a time i veću zaštitu od opšte odredbe o nediskriminaciji i pomogla bi da se umanje ukorijenjene predrasude kao što su:
 - stereotipi o kvalitetu ženskog rada i zanimanjima koja mogu raditi;
 - formalna ili neformalna segregacija zanimanja prema polu;
 - podcjenjivanje zanimanja koje većinski obavljaju žene.

(Dominikanska Republika, Ustav, 2010, Član 62(1), 62(9): Država jamči jednakost i pravednost žena i muškaraca u ostvarivanju prava na rad; Svaki radnik ima pravo na pravednu i dovoljnu platu koja [im] omogućuje dostojanstven život i pokrivanje osnovnih materijalnih, društvenih i intelektualnih potreba i njihove porodice. **Jamči se isplata jednake plate za rad jednake vrijednosti, bez diskriminacije u odnosu na pol ili drugu vrstu** i pod jednakim uslovima sposobnosti, efekta i radnog staža).

- Obzirom da su žene iz političkog života u Crnoj Gori posljednjih godina izložene izuzetno snažnom govoru mržnje u medijima i društvenim mrežama, mislimo da nije potrebno jače obrazloženje zašto bi Ustav ove države trebalo da zabrani govor mržnje koji ima cilj da naruši ugled i dostojanstvo žena. Govor koji podstiče mržnju, neprijateljstvo, diskriminaciju, netoleranciju i/ili nasilje krši prava drugih i vodeća načela države, kao što su izgradnja demokratskog društva, zagarantovana socijalna pravda, jednakost, ljudsko dostojanstvo itd. Određivanjem roda kao kategorije koja je zaštićena od govora mržnje i diskriminacije potvrđuje se opredjeljenje države za rodnu ravnopravnost.
- Ustav Crne Gore bi trebalo da sadrži jasnu odredbu koja obavezuje političke partije na veće učešće žena u političkom životu. Svjedoci/kinje smo da Crna Gora u ovom trenutku ima najniže procenete učešća žena u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti u posljednjih nekoliko decenija, te ovaj vrlo aktuelan problem bi morao imati odgovor u tekstu Ustava.
- Preporuka za zastupnice/ke rodne ravnopravnosti: ne bi trebalo da ograničavaju svoju analizu samo na tekst ustava; njihova pitanja mogu da ispituju zastupljenost i učešće žena u ustavotvornim procesima. Na primjer: da li su žene zastupljene u ustavotvornoj grupi ili drugom tijelu zaduženom za izradu ustava? Da li žene imaju liderske uloge u toj grupi? Da li su zastupljene žene iz različitih sredina? Da li su žene iz civilnog društva i akademske zajednice uspjele da se efikasno mobilišu i da lobiraju i obezbijede tehničku ekspertizu za proces? Da li muškarci i žene rade zajedno na agendi rodne ravnopravnosti?

Aneks 1:

Pitanja za analizu Ustava

- 1) Koristi li ustav rodno neutralan ili rodno inkluzivan jezik? Jesu li izrazi koji se koriste za imenovanje ili opisivanje građana/ki, javnih službenika/ca neutralni i/ili uključuju rod?
- 2) Opisuje li preambula inkluzivan pogled na ljude koji čine ustavnu zajednicu tako što posebno uključuje žene? Prepoznaje li doprinos žena? Je li predanost rodnoj ravnopravnosti navedena kao vrijednost u preambuli?
- 3) Postoji li određeni odjeljak, članak ili nekoliko članaka koji posebno prepoznaju i štite prava žena?
- 4) Je li pojam „diskriminacija” definisan?
- 5) Jeli diskriminacija zasnovana na polu i rodu zabranjena?
- 6) Da li postoji odredba kojom se država obavezuje na rodnu ravnopravnost?
- 7) Jesu li zabranjeni diskriminacija i nepravedno postupanje na temelju pitanja koja mogu doprinijeti višestrukim oblicima diskriminacije?
- 8) Jesu li posebne mjere usmjerene na ubrzavanje suštinske ravnopravnosti između žena i muškaraca priznate kao dopuštene?
- 9) Navodi li Ustav da temeljna prava osoba (kao što je pravo da ne budu diskriminirani po osnovu roda i pola) obavezno primjenjivi u javnoj i privatnoj sferi? Primjenjuju li se temeljna prava ne samo između države i pojedinaca/ki, već i između pojedinaca/ki, u porodici i između privatnih organizacija (kao što su preduzeća)?
- 10) Navodi li Ustav da običaji i tradicionalna praksa, te običajno pravo, moraju poštovati rodnu i polnu ravnopravnost i nediskriminaciju?
- 11) Poznaje li Ustav višestruku diskriminaciju?
- 12) Propisuje li Ustav da žene imaju pravo na ravnopravnost u različitim sferama života kao što su politička, ekonomska i društvena sfera?
- 13) Postoji li pravo na jednaku platu ili jednaku naknadu za žene?
- 14) Postoje li odredbe namijenjene zaštiti prava žena u poslovanju, zapošljavanju ili drugim privrednim aktivnostima?

- 15) Priznaju li se jednaka prava žena na posjedovanje i nasljeđivanje zemlje i druge imovine?
- 16) Priznaje li se ravnopravnost u pogledu braka?
- 17) Postoji li pravo na obrazovanje? Jesu li prava djevojčica i žena na obrazovanje zaštićena?
- 18) Postoji li pravo na zdravlje i/ili pravo na zdravstvenu zaštitu? Postoji li posebno pravo na reproduktivno zdravlje i/ili reproduktivnu zdravstvenu zaštitu? Imaju li žene pravo donositi sopstvene reproduktivne odluke i imati kontrolu nad svojim tijelom?
- 19) Pominje li se medicinski prekid trudnoće (abortus)?
- 20) Postoji li pravo na plaćeni porodiljski dopust?
- 21) Priznaje li se pravo žena da budu slobodne i zaštićene od nasilja koje čini država? Priznaje li se pravo žena na slobodu od nasilja od strane nedržavnih aktera (kao što su članovi porodice, poslodavci, firme ili privatne organizacije)?
- 22) Jeli trgovina ljudima zabranjena?
- 23) Spominje li se seksualni rad ili seksualno iskorištavanje?
- 24) Je li govor koji je motivisan namjerom da se povrijedi žena zabranjen?
- 25) Mogu li žene i muškarci steći, promijeniti i zadržati državljanstvo pod jednakim uslovima?
- 26) Može li žena samostalno preneti državljanstvo svojoj deci?
- 27) Može li državljanka prenijeti državljanstvo na svog supružnika pod istim uslovima kao i državljanin?
- 28) Postoje li odredbe kojima je cilj povećati učestvovanje i zastupljenost žena u političkim strankama?
- 29) Postoje li odredbe koje jamče ili olakšavaju učestvovanje i zastupljenost žena u zakonodavnom tijelu?
- 30) Postoji li odredba koja nalaže da se rodna pitanja uključe u politiku Vlade?
- 31) Je li prepoznata važnost žena u Vladi?
- 32) Postoji li odredba kojom se jamči ili olakšava zapošljavanje ili imenovanje žena na položaje u državnim službama i nezavisnim tijelima?
- 33) Postoji li odredba koja kaže da snage sigurnosti (policija, vojska, obavještajne službe) moraju poštovati ljudska prava?

- 34) Je li prepoznata važnost rodne raznolikosti u snagama sigurnosti i postoje li mehanizmi za osiguranje učestvovanja žena u snagama sigurnosti?
- 35) Je li prepoznata važnost žena u pravosuđu? Olakšavaju li mehanizmi imenovanja sutkinja na svim nivoima sudova, a posebno Vrhovnom ili Ustavnom sudu?
- 36) Je li jasno da se ljudska prava moraju poštovati na svim nivoima vlasti?
- 37) Da li ustav uspostavlja nacionalnu žensku ili rodnu komisiju, ili uspostavlja druga tijela i institucije koje čine „rodni mehanizam“?
- 38) Da li su prava vezana za rodnu ravnopravnost zaštićena od nerazumnih ograničenja?
- 39) Da li je sudovima i drugim organima dozvoljeno da uzimaju u obzir međunarodno pravo kada tumače i primjenjuju odredbe o ljudskim pravima?

Literatura

- Antonijević Zorana i Beker Kosara, *Analiza diskursa zakona i strategija u oblasti rodne ravnopravnosti i zabrane diskriminacije*, 2017.
- Filipović Jelena, *Rod i jezik*, 2011.
- Gavrić, Saša *Rodna analiza, Alatkke i metode za urođnjavanje politika, programa i projekata*, 2020.
- International Institute for democratic and electoral assistance, *Constitution Assessment of Women Equality*, 2016.
- Pajvančić Marijana, *Rodna ravnopravnost u ustavnom razvoju Srbije*, 2021.

Internet izvori

- Ustav Crne Gore, "Sl. list CG", br. 1/2007 i 38/2013 - Ammandmani I-XVI, dostupno na: <https://api.skupstina.me/media/files/1605826428-ustav-crne-gore.pdf>
- Zakon o rodnoj ravnopravnosti, "Službeni list Republike Crne Gore", br. 046/07 od 31.07.2007, "Službeni list Crne Gore", br. 073/10 od 10.12.2010, 040/11 od 08.08.2011, 035/15 od 07.07.2015, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/81018a45-4270-4b3b-82a4-02434240860d>
- Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021- 2025. godine sa Akcionim planom 2021-2022, dostupno na: <https%3A%2F%2Fwap.gov.me%2Fdownload%2F41e3ee6a-757a-4684-9763-9fee5e-933afd%3Fversion%3D1.0&usg=AOvVaw3v5Y2sPGsEHS7ncr-sYDDf-&opi=89978449>

JELENA RUŽIČIĆ

Sutkinja Upravnog suda Crne Gore

Women belong in all places where decisions are being made.

Ženama je mjesto svugdje gdje se donose odluke.

Ruth Bader Ginsburg

bivša sutkinja Vrhovnog suda Sjedinjenih Američkih Država

RODNA ANALIZA USTAVA CRNE GORE

Ustav je svojevrsni društveni ugovor između građana i građanki s jedne, i vlasti s druge strane, o temeljnim principima na kojima počiva zajednica, statusu, pravima i slobodama građanki i građana koji je čine i granicama u kojima vlast djeluje. Kao najviši pravni akt, ustav zauzima posebno mjesto u pravnom poretku, što ustavnim garancijama rodne ravnopravnosti obezbjeđuje poseban značaj.

U crnogorskoj konstitucionalnoj teoriji pitanje rodne ravnopravnosti nije bilo predmet sistematskih istraživanja, niti je pravo na ravnopravnost žena i muškaraca ustavni okvir koji se odnosi na set posebno značajnih ljudskih prava koja su relevantna i neposredno se vezuju za rodnu ravnopravnost. Ovo se može opravdati time što Ustav sadrži osnovne norme iz ustavno pravne materije, i ne može se očekivati da u njemu budu sadržana sva pravila koja se odnose na organizaciju države, ovlašćenja njenih vlasti i ljudska i kolektivna prava i slobode. Za takvu koncepciju Ustava postoji više razloga. Oni se u bitnom ogledaju u potrebi da ustav figurira kao konzistentan akt, koji ne treba podvrgavati čestim promjenama, već njime treba urediti osnove pravnog sistema na duži vremenski period. Time se ostavlja prostor da se zako-

nima bliže reguliše organizacija i nadležnost državnih organa i način ostvarivanja temeljnih ljudskih prava i sloboda i da se kroz koncipiranje zakona, čije donošenje podliježe jednostavnijoj proceduri, odgovori na pitanja koja nijesu posebno uređena ustavom. S druge strane, bilo bi zaista nemoguće očekivati da se jednim normativnim aktom uredi tako široka lepeza pitanja u oblasti državne organizacije, vršenja vlasti i ostvarivanja i zaštite ljudskih i kolektivnih prava, jer ustav ne smije biti glomazan opšti pravni akt, već takav akt koji na racionalan i koncizan način uspostavlja temelj za ukupnu normativno-pravnu infrastrukturu u državi. Stoga, nesumnjivo je da pristup koji bi, pored Ustava, uključio i zakone i druge propise u kojima se sadržaj načelnih ustavnih odredbi bliže reguliše, pružio cjelovitiji uvid u stvarni sadržaj i obim ženskih ljudskih prava i potpunije odgovorio na pitanje kakav je bio stvarni status žena u političkoj zajednici i kako su se odvijale promjene u oblasti rodne ravnopravnosti tokom gotovo dva protekla vijeka.

U aktuelnom Ustavu Crne Gore, po prvi put u ustavnom razvitku Crne Gore, pravi se značajan korak unaprijed u ovoj oblasti, jer ovaj Ustav u osnovnim načelima na kojima počiva Crna Gora kao ustavna država, pored ostalog eksplicitno garantuje ravnopravnost žena i muškaraca i obavezuje državu da vodi politiku jednakih mogućnosti (član 18 Ustava Crne Gore), i u tom pogledu izdvaja se kao primjer dobre prakse u savremenoj ustavnosti.¹

Kao pokazatelji koji govore o ustavnim garancijama ravnopravnosti žena i muškaraca, pored opšteg ustavnopravnog okvira koji na nivou načela definiše ustavni kontekst (liberalna ustavnost, liberalno demokratska ustavnost i princip socijalne pravde), unutar koga se garantuju prava vezana za rodnu ravnopravnost, izdvojeni su ljudska prava i položaj žena u sistemu organizacije vlasti. Posebno se analiziraju tri grupe ovih prava. To su:

¹ Ovu odredbu nalazimo još samo u Ustavu Republike Srbije koji u članu 15, svrstanom u uvodne odredbe o ljudskim pravima, propisuje da „država jemči ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti (Službeni list RS, 98/2006 i 115/2021).

- osnovna lična prava, posebno načelne garancije prava na ravnopravnost žena i muškaraca i zabrana diskriminacije na osnovu pola, lična sloboda i prava vezana za pravično suđenje;
- politička prava, među kojima posebno biračko pravo;
- socijalna prava, posebno pravo na rad, pravo na obrazovanje i pravo na zaštitu zdravlja kao i posebne garancije za određenu populaciju.

OSVRT NA OPŠTE KARAKTERISTIKE I TOK PROCESA KONSTITUCIONALIZACIJE RODNE RAVNOPRAVNOSTI

Crna Gora nije država sa dugom ustavnom tradicijom. Prvi ustav koji je donijet na području Knjaževine Crne Gore, a kasnije Kraljevine Crne Gore je Ustav za Knjaževinu Crnu Goru iz 1905.godine (poznat i kao Nikoljdanski ustav), a važio je do 1918. godine.

U periodu prije tog razdoblja, proglašenjem Crne Gore za knjaževinu, 1852. godine, i odvajanjem svjetovne i duhovne vlasti, susreću se i prvi koraci u pravcu kodifikacije neotudivog prava svih građana na život i imovinu, bez obzira na vjersko opredjeljenje. U Zakoniku Knjaza Danila iz 1855 godine, naglašeno je načelo ravnopravnosti naroda i građana: „I ako u ovoj zemlji nema nikakve druge narodnosti i nikakve druge vjere do jedine pravoslavne istočne, to opet svaki inoplemnik i inovjerac može slobodno samo ako ima o čem u našoj zemlji slobodno živiti i onu slobodu i onu domaću našu pravicu uživati kao i svaki Crnogorac i Brđanin što uživa“ (92. član manuskripta Zakonika). Zakonik knjaza Danila garantovao je ženi pravo da slobodno bira muža, rastavi se od njega i bude zaštićena ako ostane udovica. Nekoliko članova Zakonika tiču se prava žena: član 68 obavezuje sveštenika da „na tri dana prije vjenčanja ispita da li je ona djevojka koja mladoženju uzeti misli sa mladoženjom zadovoljna“. Zakonik propisuje kazne za otmicu žena, ali se to ne odnosi na „prividne“ otmice: „Ako bi djevojka dobre volje bez znanja roditelja svoje pošla za momkom, to im se onda ne može ništa, jer i je sama ljubav vezala“ (član 70). Zakonik dopušta i „rastavu“. Tako se u članu 75 navodi: „Ako bi bila mrzost i zao život među ženom i mužem i muž ne bi htio s njome živiti, to se onda mogu samo razstaviti ali ne raspustiti i onda je muž dužan ženu izdržavati, ali da se on ne može ženiti, niti ona udavati“. Član 76 propisuje da „Ako li bi ova žena s mužom razstavljena nepristojno se vladala i prkos svojem mužu činila, onda joj muž obustavlja izdržavanje i svaku pomoć, a ona neka živi kako zna.“ Ukoliko bi muž uhvatio svoju ženu „u bludnost“ bilo mu je dopušteno da „može i jedno i drugo ubiti“ (član 72).

Smrtna kazna je slijedila i ako bi „žena kojim god načinom svojemu mužu o glavi radila (član 73), ali ova kazna nije mogla biti izvršena „iz puške, jer je puška i strijeljanje za onoga koji pušku nosi i puškom se brani“. Pravo na imovinu žena je mogla imati kao udovica ili ako ostane sama „na živcu“, tj. neudata i bez braće. Kada se uda, djevojka „nema ničegova dijela, osim prćije“, ali, ako nema braće, onda nasljeđuje „imuće svoga oca“ (članovi 51 i 55). Udovica „dok se ne uda, ako nema dece“ uživa muževu imovinu, a ima i nadoknadu u slučaju da se ponovo uda (član 52).²

U vrijeme knjaza i kralja Nikole pojačavaju se prava žena za slobodnim izborom muškarca, a to već garantuje i Krivični zakonik iz 1906. godine i Ustav pravoslavne konsistorije iz 1904. godine, gdje je cijeli jedan član (član 20) posvećen situacijama kada Sveti Sinod može osloboditi jednog ili oba supružnika bračnih obaveza („dispensacija od bračnih zaprijetaka“).

1. USTAV KNJAŽEVINE CRNE GORE IZ 1905. GODINE

1.1. Rodni aspekti ljudskih prava

Prvi ustavni dokument, Ustav Knjaževine Crne Gore iz 1905. godine (Nikoljdanski Ustav), garantuje neka od osnovnih ličnih prava (dio XIV Ustavna prava crnogorskih državljana). U kontekstu liberalne ustavnosti, garancije ljudskih prava u Ustavu Knjaževine Crne Gore kreću se u okvirima komparativne ustavnosti toga vremena. Ustav garantuje ličnu slobodu kao jednu od tekovina moderne ustavnosti (član 197) čiju osnovnu vrijednost postavlja Deklaracija prava građana usvojena u Francuskoj 1789. godine, i set prava koja štite ličnu slobodu i koja se garantuju svakome, odnosno građaninu ili se koristi sintagma „svaki crnogorski državljanin“, što samo posredno govori da su ova

² Muzej žena Crne Gore (dostupno na: <http://www.muzejzena.me/kalendar>) – Saša Brajović: *Knjaz Danilo I Petrović Njegoš: Kultura sjećanja*.

prava garantovana i ženama. Kao primjer, izdvojićemo prava koja štite ličnu slobodu kao najznačajniju slobodu i jednu od osnovnih vrijednosti moderne političke zajednice, kao i fizički integritet: pravo na zakonito lišenje slobode (član 199), obaveza da se lice lišeno slobode sasluša (član 200), pravo na zakonito suđenje od strane nadležnog suda (član 201), pravo optuženog na branioca (član 152), princip *nullum crimen nulla poena sine lege* ili da niko ne može biti kažnjen za djelo koje nije propisano zakonom (član 202) i dr. Prava koja štite psihički integritet ličnosti obuhvataju: slobodu savjesti (član 208), slobodu misli i slobodu javnog iznošenja mišljenja (član 209), slobodu nastave uz garantovanje obaveznog i besplatnog osnovnog školovanja (član 138).

Ovim Ustavom izričito se garantuju prava na privatnost, koja uključuju pravo na nepovredivost stana (član 204) i pravo na tajnost pisama i drugih vidova komunikacije (član 211) i regulišu se slučajevi u kojima je dopušteno odstupanje od ovih ustavnih garancija. Uspostavljen je i set osnovnih političkih prava, kao što su: pravo na okupljanje (član 212), pravo udruživanja (član 213), pravo na obraćanje organima državne vlasti i pravo na žalbu protiv nezakonitih postupaka vlasti (član 214), pravo na istupanje iz državljanstva (član 215).

Za jedan broj osnovnih ličnih prava koristi se rodno neutralna terminologija – „niko“ (npr. „niko ne može biti pritvoren ili lišen slobode osim u slučajevima koje je zakon predvidio“, „niko ne može biti suđen dok ne bude saslušan...“, „nikome ne može suditi nenadležni sud“, i dr.), što bi moglo uputiti na zaključak da su ova prava u podjednako mjeri mogli da uživaju i žene i muškarci. Ova pretpostavka zahtijevala bi da bude potkrijepljena i podacima iz drugih izvora. Za veći broj prava, ličnih i političkih, kao subjekti tih prava navode se „crnogorski državljani“, i ne koristi se rodno neutralna terminologija (npr. „lična sloboda ujemčava se svakom državljaninu...“, „stan je crnogorskih državljana nepovredan“, „svakome je državljaninu slobodno da istupi iz crnogorskog državljanstva...“ i dr). U prilog zaključku da se sva prava koja ovaj Ustav garantuje ne odnose podjednako i na muškarce i na žene ilustruju, na primjer pravo na pristup javnim službama, postav-

ljenje sudija (po Ustavu „sve sudije postavlja Knjaz Gospodar“), biračko pravo. Iako u dijelu XIII (član 190), Ustav propisuje da svi crnogorski državljani imaju jednaka prava na sva zvanja u državnoj službi, već u sljedećim članovima upotrijebljen je pojam „činovnik“, „činovnici“, a u članovima kojima se garantuje činovnicima pravo na penziju, predviđen je poseban fond za osiguranje udovica i djece činovnika, što upućuje na to da su državnoj službi imali pristup samo muškarci. Isto tako, sudija je mogao biti samo crnogorski državljanin koji je morao ispunjavati uslove za rad u državnoj službi i imao završen pravni fakultet (član 154). Biračko pravo se odnosilo samo na pripadnike muškog pola. Mogao je da bira i da bude biran punoljetni crnogorski državljanin koji je plaćao porez (član 48).³

Pretpostavka da se prava koja se garantuju „svakom crnogorskom državljaninu“ garantuju i „svakoj crnogorskoj državljanici“, morala bi biti potkrijepljena i dodatnom argumentacijom koja se ne oslanja samo na ustavnu normu, kako bi se pouzdanije moglo zaključiti ko su u praksi bili subjekti ovih prava u konkretnim društvenim okolnostima.

1.2. Status žena u sistemu organizacije vlasti

U odredbama Ustava iz 1905. godine, koje se odnose na organizaciju vlasti jasno se prepoznaje neravnopravnost žena i muškaraca, a položaj žena u ovoj oblasti prati rodne stereotipe. Primjeri za to su da „našljednik Prijestola i ostali članovi Vladalačkog Doma ne mogu stupiti

³ Biračko pravo kao jedno od osnovnih političkih prava, odnosno odredba o pravu glasa žena, po prvi put se sreće u prvom Ustavu Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca iz 1921. godine (ovaj Ustav odnosio se i na Crnu Goru). Taj Ustav izričito ne garantuje pravo glasa žena, ali upućuje na zakon koji će „riješiti o ženskom pravu glasa“ (Član 70, stav 3 Ustava Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca iz 1921. godine). Uprkos tome što zakon koji je trebalo da reguliše ovo pitanje nikada nije donijet, ova odredba Ustava je veoma značajna. Ona svjedoči o tome da je u ustavnosti toga vremena sagledan, spoznat i priznat problem isključenosti žena iz biračkog prava kao osnovnog političkog prava građana, a da opšti karakter biračkog prava nalaže da to pravo bude dostupno i ženama, ali ujedno svjedoči o tome da nije postojala politička volja da se to desi. (M. Pajvančić: *Rodna ravnopravnost u ustavnom razvoju Srbije*, avgust 2021).

u brak bez dopuštenja Knjaza Gospodara“ (član 15), kao i redosled nasljeđivanja u kome prioritet pripada najstarijem direktnom muškom potomku (član 19).

Žene se pominju u odredbi o Vladalačkom Domu, i to su: Vladarka, Prestolonašljednica, knjaževe snahe, kćeri, sestre, unuke (član 18 Ustava). Pod Vladalačkim Domom razumije se: Vladalac, Vladarka, Prestolonašljednik, Prestolonašljednica. Ovaj Ustav reguliše i upravljanje Knjaževinom za vrijeme dok je nasljednik prestola maloljetan. Tu nadležnost privremeno povjerava Knjaževskom Namjesništvu, kao i brigu o vaspitanju maloljetnog Knjaza (član 33). Odredbe u kojoj se žene eksplicitno pominju jeste član 27, koji reguliše da u sastavu Knjaževskog Namjesništva mora biti Knjaginja Mati, ako je u životu, dok druga dva Namjesnika bira Narodna Skupština, te odredba koja se odnosi na situaciju u kojoj bi Knjaginja u vreme smrti Knjaza bila trudna, i ovom odredbom reguliše se da do njenog porođaja knjaževsku vlast vrše privremeno predsjednik Ministarskg savjeta, predsjednik Državnog savjeta i predsjednik Velikog suda (član 34).

2. USTAV SOCIJALISTIČKE REPUBLIKE CRNE GORE IZ 1974. GODINE

Ustav iz 1974. godine garantuje jednakost građana u pravima i dužnostima bez obzira na nacionalnost, rasu, pol, jezik, vjeroispovijest, obrazovanje ili društveni položaj i garantuje jednakost „svih“ pred zakonom (član 181). Unosi novine u koncept ljudskih i manjinskih prava, posebno dijela ljudskih i manjinskih prava koja se ostvaruju u sferi rada, a koja se načelno garantuju svim građanima (glava III). U kontekstu prava vezanih za rad eksplicitno se garantuje i nekoliko posebnih prava za pojedine kategorije zaposlenih, npr. pravo žena (omladine i invalida) na posebnu zaštitu na radu (član 189). Ustavom se eksplicitno garantuju prava po osnovu socijalnog osiguranja među kojima i posebno pravo na zdravstvenu zaštitu (član 212), kao i pravo na porodičnu penziju za članove porodice (član 190). Sva prava po osnovu

socijalnog osiguranja garantuju se i ostvaruju u skladu s načelima uzajamnosti i solidarnosti (član 190). Garantuje se i posebna zaštita majke i djeteta (član 214), ali Ustav ne reguliše bliže sadržaj, obim i kvalitet ove zaštite. Roditelji se izjednačavaju u svim pravima i obavezama koje imaju prema djeci, njihovom podizanju i vaspitanju (član 216). Jemči se sloboda odlučivanja o sklapanju braka koji je punovažan ako ga na osnovu slobodnog pristanka zakluče lica pred nadležnim organom.⁴

Značajna novina odnosi se na ustavno garantovanje slobode odlučivanja o rađanju, koja se po prvi put garantuje u ustavnom razvitku Crne Gore, ali uz mogućnost da to pravo bude podvrgnuto ograničenjima samo radi zaštite zdravlja (član 217). Zanimljiva je i formulacija ove ustavne odredbe koja glasi „pravo je čovjeka da slobodno odlučuje o rađanju djece“, u kojoj se koristi jednina i muški rod.

3. USTAV REPUBLIKE CRNE GORE IZ 1992. GODINE

Ustav Republike Crne Gore iz 1992. godine na polju garantovanja ravnopravnosti polova, ne donosi novine u ovom pogledu. Ustav sadrži opštu odredbu o garanciji jednakosti građana u pravima i dužnostima kao i u zaštiti pred državnim organima („Građani su slobodni i jednaki bez obzira na bilo kakvu posebnost i lično svojstvo“ – član 15). Garantuje izričitu ustavnu zaštitu dostojanstva ličnosti i privatnog života pojedinca (član 20). Posebno se garantuju prava koja štite prvenstveno reproduktivna prava žena kao što su: posebna zaštita majki (član 160), prava trudnica na zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda (član 57), kao i posebna zaštita žena na radu (član 53). Za većinu garantovanih ličnih sloboda, ovaj Ustav koristi rodno neutralnu terminologiju: „svako“, „niko“ i „lice“.

⁴ Za razliku od kasnijeg Ustava (Ustava Republike Crne Gore iz 1992. godine) i aktuelnog Ustava Crne Gore, prema kojima se brak može zaključiti samo uz slobodan pristanak žene i muškarca, Ustav SRCG je, kada su u pitanju osobe koje mogu zaključiti brak, koristio rodno neutralni izraz: „lica“ (član 58 Ustava Republike Crne Gore iz 1992. godine i član 71 Ustava Crne Gore).

USTAV CRNE GORE IZ 2007. GODINE

Najznačajnije odlike ustavnog koncepta o ravnopravnosti polova koji je prepoznatljiv u Ustavu Crne Gore iz 2007. godine sažeto bi se mogle redukovati na: prihvatanje međunarodnih standarda ljudskih prava, neposrednu primjenu Ustavom garantovanih ljudskih i manjinskih prava i obavezu države da vodi politiku jednakih mogućnosti.

1. Opšte ustavne garancije značajne za rodnu ravnopravnost

Opšte ustavne garancije relevantne za proces konstitucionalizacije rodne ravnopravnosti uključuju nekoliko suštinski značajnih pretpostavki za unapređenje rodne ravnopravnosti:

Odnos međunarodnog i unutrašnjeg prava je značajan za konstitucionalizaciju rodne ravnopravnosti, jer brojni akti međunarodnog prava regulišu ženska ljudska prava i rodnu ravnopravnost i na određeni način štite ravnopravnost polova. Ustav Crne Gore iz 2007. godine utvrđuje neposrednu primjenu međunarodnog prava, obavezuje nacionalne sudove da sude i na osnovu međunarodnih ugovora, garantuje pravo na zaštitu ljudskih prava ne samo u nacionalnom pravnom sistemu već i pred međunarodnim tijelima.⁵

Neposredna primjena ustavnih odredbi o ljudskim pravima posebno pred sudovima je veoma značajna ustavna garancija rodne ravnopravnosti. Sud koji odlučuje o zaštiti prava može se u svojoj odluci pozvati neposredno na ustavnu normu. Ustav reguliše i sistem zaštite ljudskih prava, njihovu neposrednu zaštitu pred Ustavnim sudom i ustavnu žalbu kao instrument neposredne ustavnosudske zaštite ljudskih prava.⁶

⁵ „Sud sudi na osnovu Ustava, zakona i potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora“ (član 118 stav 2 Ustava Crne Gore iz 2007. godine). „Svako ima pravo obraćanja međunarodnim organizacijama radi zaštite svojih prava i sloboda zajamčenih Ustavom“ (član 56 Ustava Crne Gore iz 2007. godine).

⁶ Ustavni sud „odlučuje o ustavnoj žalbi zbog povreda ljudskih prava i sloboda zajamčenih Ustavom, nakon iscrpljivanja svih djelotvornih pravnih sredstava“ (član

Politika jednakih mogućnosti kao obaveza države koja se vezuje uz ustavno garantovanje ravnopravnosti žena i muškaraca⁷ jedna je od najznačajnijih novina u konstitucionalizaciji rodne ravnopravnosti u ustavnom sistemu Crne Gore i instrument od ključnog značaja za unapređenje rodne ravnopravnosti. Politika jednakih mogućnosti je okvir za aktivnosti države u kojoj važi načelo socijalne pravde, koje Ustav navodi kao jedan od temeljnih principa na kojima počiva država, u cilju otklanjanja rodnog jaza i svakog vida direktne ili indirektne rodno zasnovane diskriminacije i unapređenja rodne ravnopravnosti. Posebne mjere (zakoni, politike, strategije i sl.) koje država preduzima su instrument kojim država vodi politiku jednakih mogućnosti.

Set osnovnih ljudskih prava (ustavnih prava) garantuje se Ustavom svim osobama bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo. Ovom prilikom nema potrebe posebno elaborirati svako od prava koje pripada kategoriji osnovnih prava (pravo na život, sloboda misli, sloboda savjesti, lična sloboda i dr.) budući da se Ustavom svako od ovih prava garantuje svakoj osobi pod jednakim uslovima. Zato će među osnovnim pravima, biti izdvojena samo neka koja se bliže i neposrednije odnose na ravnopravnost građana i građanki kao pretpostavka ostvarivanja svih osnovnih ljudskih prava, i to onim redosljedom kako ih je predvidio Ustav, s tim što, prije nego što počnemo sa analizom tih prava, treba skrenuti pažnju već na sami početak Ustava, gdje je, u preambuli, upotrijebljen termin „građani“ ali ne i termin „građanke“.

149 stav 1 tačka 3 Ustava Crne Gore). Izvorno, ovo je bila i jedina odredba u tekstu Ustava (2007) u kojoj se eksplicitno pominje „ustavna žalba“, da bi ustavotvorac dopunama člana 151 Ustava 2013. godine Amandmanom XV unio odredbe o odlučivanju Ustavnog suda po ustavnim žalbama, po kojima „Ustavni sud o ustavnim žalbama odlučuje u vijeću sastavljenom od troje sudija“, s tim što „vijeće može odlučivati samo jednoglasno i u punom sastavu, a ako nema jednoglasnosti o ustavnoj žalbi odlučuje Ustavni sud većinom glasova svih sudija“.

⁷ Država jemči ravnopravnost žena i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti“ (član 18 Ustava Crne Gore iz 2007. godine).

1. Zabrana izazivanja mržnje

Važna garancija osnovnih ljudskih prava je *odredba o zabrani izazivanja mržnje ili netrpeljivosti po bilo kom osnovu* (član 7 Ustava Crne Gore). Kod ove, kao i kod pomenute odredbe koja zabranjuje „svaku diskriminaciju, neposrednu ili posrednu, po bilo kom osnovu“ (član 8 Ustava Crne Gore), primjećuje se da nijesu do kraja dosljedno integrisane zabrane rodno zasnovane diskriminacije.

2. Zabrana diskriminacije

Garantovanje ravnopravnosti žena i muškaraca i zabrana svakog vida diskriminacije. Navođenje osnovnih oblika diskriminacije (*neposredna ili posredna*) je značajna novina u ustavnom sistemu Crne Gore, jer govori o spoznaji strukturalne rodno zasnovane diskriminacije. Nije suvišno garantovati ravnopravnost pozitivnom ustavnom normom i ujedno izričito zabraniti svaku vrstu diskriminacije po bilo kom osnovu, jer je na taj način moguće identifikovati oblike kršenja rodne ravnopravnosti i sankcionisati kako neposrednu tako i posrednu rodno zasnovanu diskriminaciju.⁸ Sadržaj pozitivno formulisane ustavne norme o ravnopravnosti polova je oskudan jer ne precizira vidove diskriminacije. Ustav propisuje i mogućnost usvajanja posebnih mjera radi postizanja ravnopravnosti i određuje nediskriminatornu prirodu ovih mjera.⁹

⁸ Zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu“ (član 8 stav 1 Ustava Crne Gore)

⁹ „Neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju“ (član 8 stav 2 Ustava Crne Gore).

3. Dostojanstvo i nepovredivost ličnosti

U kontekstu *prava koja štite lični integritet i dostojanstvo ličnosti* izričito se jemči nepovredivost fizičkog i psihičkog integriteta čovjeka, njegove privatnosti i ličnih prava (član 28 Ustava Crne Gore). U ovoj odredbi upotrijebljen je izraz za muški rod: „čovjek“.

4. Pravo azila

Stranci kojima Ustav garantuje *pravo azila* mogu očekivati utočište u Crnoj Gori, iz straha od progona zbog svoje rase, jezika, vjere ili pripadnosti nekoj naciji ili grupi ili zbog političkih uvjerenja.¹⁰ Primjećuje se da u ovoj odredbi nije integrisan oblik diskriminacije po osnovu pola. Navođenjem samo nekih ličnih svojstava (rasa, pripadnost određenoj naciji) ili uvjerenja (politička uvjerenja) zanemaruju se ostali, ne manje važni oblici diskriminacije koja je zasnovana na ličnim svojstvima (npr. boja kože, pol, godine starosti, psihički ili fizički invaliditet) ili uvjerenjima (npr. vjerska uverenja).

5. Biračko pravo

U normi kojoj se garantuje biračko pravo, korišćen je termin „državljanin“, ali ne i „državljanke“, iako je ovo pravo (aktivno i pasivno), garantovano i ženama i muškarcima, pod jednakim uslovima. Međutim, žene aktivno koriste samo svoju biračku sposobnost učestvujući u izborima, dok svoju poslaničku sposobnost još uvijek ne iskazuju u punoj mjeri i pod jednakim uslovima kao muškarci.

¹⁰ „Stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, jezika, vjere ili pripadnosti nekoj naciji ili grupi ili zbog političkih uvjerenja može da traži azil u Crnoj Gori.

Stranac se ne može protjerati iz Crne Gore tamo gdje mu, zbog rase, vjere, jezika ili nacionalne pripadnosti, prijeti osuda na smrtnu kaznu, mučenje, neljudsko ponižavanje, progon ili ozbiljno kršenje prava koja jemči ovaj Ustav“ (član 44 Ustava Crne Gore).

6. Zabrana cenzure

Država može ograničiti *zabranu cenzure* putem sprječavanja širenja informacija, ako je to neophodno, između ostalog, radi sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije.¹¹ Ni u ovoj odedbi nije integrisan oblik diskriminacije na osnovu pola.

7. Zabrana djelovanja i osnivanja

Razlozi za *zabranu djelovanja političkih i drugih organizacija*, uključuju izazivanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje i netrpeljivosti,¹² ali ne i diskriminaciju po osnovu pola.

8. Pravo na rad

Pravo na rad ne znači da svaka žena i svaki muškarac ima pravo na konkretno zaposlenje, već mogućnost svake žene i svakog muškarca da obezbijedi sredstva za život, slobodno izabranim i prihvaćenim radom.¹³ Iz tog razloga, po svojoj prirodi ovo pravo se nalazi između ustavnog načela, ustavnog naloga upućenog zakonodavcu i subjektivnog prava, a zasniva na načelima na kojima se zasnivaju

¹¹ „U Crnoj Gori nema cenzure. Nadležni sud može spriječiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obavješćavanja samo ako je to neophodno radi: sprječavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka; očuvanja teritorijalnog integriteta Crne Gore; sprječavanja propagiranja rata ili podstrekanja na nasilje ili vršenje krivičnog djela; sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije“ (član 50 Ustava Crne Gore).

¹² „Zabranjeno je djelovanje političkih i drugih organizacija koje je usmjereno na nasilno rušenje ustavnog poretka, narušavanje teritorijalne cjelokupnosti Crne Gore, kršenje zajemčenih sloboda i prava ili izazivanje nacionalne, rasne, vjerske i druge mržnje i netrpeljivosti“ (član 55 Ustava Crne Gore).

¹³ „Svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zanimanja i zapošljavanja, na pravične i humane uslove rada i na zaštitu za vrijeme nezaposlenosti“ (član 62 Ustava Crne Gore).

ostala ljudska i manjinska prava. Prava iz rada i po osnovu rada razrađena su zakonima,¹⁴ pa ova prava imaju status zakonskih, a ne ustavnih prava.

9. Zdravstvena zaštita

Ustav eksplicitno propisuje *zdravstvenu zaštitu djece, trudnica, starih lica i lica sa invaliditetom* koja se finansira iz javnih prihoda, ako to pravo ne ostvaruju po nekom drugom osnovu (član 69 Ustava Crne Gore). Pravo na zdravstvenu zaštitu, kao i prava iz domena socijalne zaštite (glava 4 Ustava Crne Gore), kao i kategorije lica kojima se garantuju prava na socijalnu zaštitu bliže definišu zakoni, pa ove grupe prava imaju status zakonskih, a ne ustavnih prava.

10. Brak, porodica, prava djeteta

Ustavne garancije prava vezanih za brak, porodicu i roditeljstvo obuhvataju pravo na privatnost i osnovna lična prava, kao što su pravo na slobodu izbora, opšta ustavna garancija ravnopravnosti muškarca i žene, pravo na život i dr. Riječ je, dakle, o veoma osjetljivoj i kom-

¹⁴ Zakon o radu („Službeni list Crne Gore“, br. 074/19...145/21), primjera radi, propisuje zabranu diskriminacije po osnovu pola i rodnog identiteta; ništavost ugovora o radu kojima se utvrđuje diskriminacija po ovom osnovu; zabranjuje uznemiravanje i seksualno uznemiravanje na radu i u vezi sa radom; propisuje posebnu zaštitu žena za vrijeme trudnoće i porođaja; propisuje posebnu zaštitu lica sa invaliditetom, omladine i žena; zaštitu od prekovremenog i noćnog rada trudnica i majki; propisuje niz prava vezanih za porodijsko odsustvo; Zakon o zaštiti zdravlja na radu („Službeni list Crne Gore“, br. 34/14 i 44/18) propisuje posebnu zaštitu i zdravlje na radu zaposlenih žena za vrijeme trudnoće; Međunarodni dokumenti o ljudskim pravima akcenat stavljaju upravo na ovu oblast u kojoj je, pored političkog života, prisutna faktička diskriminacija žena (npr. član 11 Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena; strategije G – 1 i G – 2 Deklaracije o jednakosti žena kao fundamentalnom kriterijumu demokratije – / Istanbul 1997; Konvencija 111 Međunarodne organizacije rada – zabrana diskriminacije žena u oblasti rada i zapošljavanja; član 23 Povelje o osnovnim pravima u EU br. 364/01 od 7 IX 2000 Evropska povelja o socijalnim pravima i dr).

pleksnoj oblasti ljudskih prava koja su posebno važna za status žene u zajednici I, upravo zbog značaja koja imaju, našla su posebno mjesto u Konvenciji o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (član 16 Konvencije). Prava i slobode koja se odnose na ustavno garantovanje i zaštitu braka uključuju više različitih garancija među kojima su posebno: opšta garancija prava na sklapanje braka, sloboda odlučivanja o sklapanju braka koja se u ustavu najčešće sreće u obliku pravila koje garantuje pravo na sklapanje braka na osnovu slobodno datog pristanka budućih supružnika. U komparativnoj ustavnosti može se primijetiti, da se nerijetko ravnopravnost kao princip na kome počivaju odnosi u bračnoj zajednici navodi samo u vezi sa zaključenjem braka, ali ne i kao princip na kome počivaju odnosi u braku, kao i odnosi prilikom razvoda braka. Takav je i Ustav Crne Gore.¹⁵ Neki ustavi sadrže i eksplicitno pravilo o izjednačavanju bračne i vanbračne zajednice u svim ili samo nekim pravima (npr. imovinska prava; izjednačavanje statusa bračne i vanbračne djece u odnosu prema roditeljima; roditeljska prava). Na taj način se u ustav implementira zabrana diskriminacije koja počiva na bračnom statusu. Ustav Crne Gore propisuje opštu garanciju izjednačavanja statusa bračne i vanbračne djece¹⁶. Iako je sadržina ovog prava uređena zakonom¹⁷, Ustav ne upućuje na zakonsko uređenje ovih prava. U vezi sa ustavnim garantovanjem prava na zaključenje braka može se zapaziti da ustavne garancije ne uvažavaju zabranu diskriminacije s obzirom na seksualnu orijentaciju, pa u tom slučaju ove garancije i same mogu biti diskriminatorne. Pravo na zaključenje braka ustavom se definiše kao pravo muškaraca i žena odgovarajućeg uzrasta da stupe u brak.

¹⁵ „Brak se može zaključiti samo uz slobodan pristanak žene i muškarca. Brak se zasniva na ravnopravnosti supružnika“ (član 71 Ustava Crne Gore).

¹⁶ „Djeca rođena van braka imaju ista prava i obaveze kao i djeca rođena u braku“ (član 72 stav 4 Ustava Crne Gore).

¹⁷ Odredbama Porodičnog zakona („Službeni list RCG“, br. 001/07 i „Službeni list CG“, br. 76/20) i Zakona o nasljeđivanju („Službeni list CG“, br. 74/08), izjednačena su bračna i vanbračna djeca u pogledu obaveza roditelja prema djeci, prava na izdržavanje, prava na nasljeđivanje i dr.

I.

Ustavom je, opštom ustavnom garancijom, eksplicitno garantovana *posebna zaštita porodice*¹⁸, *majke i djeteta*¹⁹. Međutim, nije određeno bliže u čemu se ona ogleda, kojim se propisom bliže definiše sadržaj posebne zaštite koja se garantuje ovim subjektima, a nije propisana ni obaveza države da ovu zaštitu osigura. Nekim ustavima se eksplicitno garantuju posebna prava majkama prije i poslije porođaja.

U Ustavu Crne Gore iz 2007. godine u potpunosti je izostala garancija slobode odlučivanja o rađanju, koju je eksplicitno propisivao Ustav Socijalističke Republike Crne Gore iz 1974. godine. Mada, primjeri komparativne ustavnosti govore da u ustavima često nema eksplicitnih garancija slobode odlučivanja o rađanju, a kada postoje primjetno je da ustavne norme nijesu jasne i ostavljaju širok prostor za različite interpretacije. Sloboda rađanja, kao pravo svakog lica, predviđena je Porodičnim zakonom Crne Gore.²⁰

II.

Uspostavlja se *obaveza roditelja da brinu o djeci, da ih vaspitavaju i školuju*.²¹ Međutim, izostalo je navođenje principa ravnopravnosti roditelja, odnosno opšta norma koja bi definisala roditeljstvo kao jednako pravo i obaveza oca i majke. Sa roditeljskim pravima izjednačavaju se i prava zakonskih staratelja što se u nekim ustavima i izričito navodi. Najčešće se ustavom eksplicitno garantuju posebna prava majkama prije i poslije porođaja. U nekim ustavima, posebna zaštita se proširuje i njome obuhvata i samohrani roditelj najčešće sa djecom do određenog uzrasta. Na ovaj način sadržaj roditeljskih prava se proširuje

¹⁸ „Porodica uživa posebnu zaštitu“ (član 72 stav 1 Ustava Crne Gore).

¹⁹ „Majka i dijete uživaju posebnu zaštitu“ (član 73 stav 1 Ustava Crne Gore).

²⁰ Član 7 Porodičnog zakona Crne Gore („Službeni list RCG“, br. 001/07 i „Službeni list CG“, br. 76/20).

²¹ „Roditelji su obavezni da brinu o djeci, da ih vaspitavaju i školuju“ (član 72 stav 2 Ustava Crne Gore).

i uključuje ne samo obaveze roditelja prema djeci (i obrnuto), već i prava roditelja na posebnu pomoć i zaštitu koju im pruža država. Sva navedena posebna prava su zakonska prava. Njihov sadržaj trebalo bi da se bliže uredi zakonom, ali u ustavima često izostaju odredbe koje upućuju na zakonsko uređivanje ovih prava. Pored toga, može se zapaziti da se ova posebna prava ne definišu kao obaveze države, već samo kao prava majke. Tako izostaje ustavno definisanje instrumenata, sredstava i odgovornosti za njihovu realizaciju.²²

III.

U Ustavu se izričito propisuje da *država stvara uslove kojima se podstiče rađanje djece*.²³

²² Prof. dr Marijana Pajvančić: *Pravni okvir ravnopravnosti polova*.

²³ „Država stvara uslove kojima se podstiče rađanje djece“ (član 73 stav 2 Ustava Crne Gore).

ZASTUPLJENOST ŽENA U ORGANIZACIJI VLASTI

U organizaciji vlasti, kako je uređena Ustavom Crne Gore, primjećuje se odsustvo principa ravnopravnosti polova, budući da Ustav eksplicitno ne propisuje zastupljenost žena u Skupštini Crne Gore, izvršnoj vlasti, niti u lokalnoj samoupravi.²⁴

Umjesto zaključka:

U ustavnosti Crne Gore ustavne garancije rodne ravnopravnosti evoluirale su postepeno tokom gotovo dva protekla vijeka. Promjene koje se bilježe u toku razvoja ustavnosti, a koje se odnose na rodnu ravnopravnost odnosile su se u prvom redu na ljudska prava koja se u kontekstu liberalnog konstitucionalizma, zadržavaju u okvirima osnovnih prava koja se odnose na ličnu slobodu i zaštitu fizičkog i psihičkog integriteta ličnosti koja se garantuju svim građanima, potom i biračkog prava koje se ženama načelno garantuje početkom XX vijeka, ali po prvi put i ostvaruju tek nakon Drugog svjetskog rata, kao i socijalno ekonomskih prava od kojih se neka posebna prava garantuju ženama prije svega u cilju zaštite njihove uloge kao majke, pa sve do konstitucionalizacije zabrane bilo kog vida rodno zasnovane diskriminacije i propisivanja obaveze države da vodi politiku jednakih mogućnosti i preduzima posebne mjere u cilju otklanjanja, posebno faktičke i indirektne diskriminacije.

Kada je u pitanju organizacija vlasti, nije izričito propisana zastupljenost žena, a odsustvo normativnog okvira, s obzirom da Crna Gora nema Zakon o skupštini, niti Zakon o Vladi, otežava pozicioniranje i profilisanje žena u strukturi organa vlasti u kojima građani i građanke najneposrednije realizuju svoja prava.

²⁴ Princip ravnopravnosti polova, garantovan je članom 100 Ustava Republike Srbije, koji eksplicitno garantuje ravnopravnu zastupljenost polova u Narodnoj skupštini Srbije, i predstavlja jednu netipičnu odredbu i kada je komparativna ustavnost u pitanju.

U Ustavu se uglavnom koristi rodno neutralna terminologija: „svako“, „niko“, „lice“, pa je evidentno da prava čiji su subjekti tako određeni, važe podjednako za muškarce i žene.

PRIJEDLOZI ZA EVENTUALNE IZMJENE USTAVA

1. Preambula

U preambuli Ustava pored termina „građani“ koristiti i termin „građanke“.²⁵

2. Ograničenja ljudskih prava i jemstvo stečenih prava

Ustav Crne Gore ne garantuje jemstvo stečenih prava. Prava koja su već bila dostignuta i korišćena, posebno u sferi rada, zapošljavanja, obrazovanja, zaštite zdravlja, porodičnim odnosima i dr. potrebno je zaštititi ustavnom garancijom kojom bi se izričito garantovalo očuvanje stečenih prava. Razlog za to je da su ta prava građani i građanke već efektivno koristili, pa se takav nivo prava treba garantovati bez obzira na promjene bilo kojih društvenih okolnosti. Ovo se naročito odnosi socijalno-ekonomska prava jer su upravo ta prava prva pod udarom restrikcija, a standardi koji su već dostignuti u oblasti ovih prava često su znatno viši od evropskih standarda (npr. dužina porodijskog odsustva, prinadležnosti za vrijeme porodijskog odsustva i dr.), koji se uzimaju kao uzor i na koje se poziva kada se želi redukovati neko od stečenih prava. Tekst norme mogao bi da glasi: „Dostignuti nivo ljudskih prava i sloboda, individualnih i kolektivnih, ne može se smanjivati“²⁶, i mogao bi biti implementiran, kao dopuna ustavnoj normi koja propisuje mogućnost ograničenja ljudskih prava i sloboda, u vidu trećeg stava te norme.²⁷

²⁵ Vidjeti dokumente Međuparlamentarne unije – posebno Plan rada za korigovanje sadašnje neravnoteže između učešća žena i muškaraca u političkom životu – tačka B IV / Pariz 1994) nalažu da jezik koji se koristi u zakonodavstvu ne smije biti diskriminatoran i preporučuju državama da revidiraju ustave i eliminišu termine koji teže zagovaranju polnog stereotipa (M. Pajvančić: *Pravni okvir ravnopravnosti polova*, Novi Sad 2008).

²⁶ Sličnu garanciju sadrži Povelja o ljudskim i manjinskim pravima i građanskim slobodama (M. Pajvančić: *Pravni okvir ravnopravnosti polova*).

²⁷ Član 24 Ustava Crne Gore: “Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti

3. Ljudska prava i slobode

- **Jednakost pred zakonom.** Iako Ustav Crne Gore garantuje da su svi pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo (član 17 Ustava),
- **Pravo na azil** je pravo koje stranci stiču pod određenim uslovima koje utvrđuje Ustav.²⁸ Postupak ostvarivanja prava na azil uređen je zakonom.²⁹ Među uslovima zbog kojih stranac može tražiti utočište, nije naveden eksplicitno progon zbog pripadnosti određenom polu, pa je potrebno u normu uključiti i ovaj osnov.
- U razlozima za **zabranu cenzure** (član 50 Ustava), ne navodi se diskriminacija prema polu, već samo rasna, nacionalna i vjerska, pa bi u tim odredbama, kao razloge trebalo uključiti i pripadnost polu.
- Ustav Crne Gore je neprecizan u dijelu u kojem propisuje da se **brak** zasniva na ravnopravnosti supružnika³⁰. Dakle, nije jasno da li se ravnopravnost supružnika kao osnovni princip, odnosi na zasnivanje (sklapanje) braka, ili je termin „zasniva“ sinonim za termin „počiva“, što bi, u tom slučaju, podrazumijevalo da se ravnoprav-

samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno (stav 1). Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana (stav 2).“

Izmijenjeni član mogao bi da glasi: „Zajemčena ljudska prava i slobode mogu se ograničiti samo zakonom, u obimu koji dopušta Ustav u mjeri koja je neophodna da bi se u otvorenom i slobodnom demokratskom društvu zadovoljila svrha zbog koje je ograničenje dozvoljeno (stav 1). Ograničenja se ne smiju uvoditi u druge svrhe osim onih radi kojih su propisana (stav 2). Dostignuti nivo ljudskih prava i sloboda, individualnih i kolektivnih, ne može se smanjivati (stav 3).“

²⁸ Stranac koji osnovano strahuje od progona zbog svoje rase, jezika, vjere ili pripadnosti nekoj naciji ili grupi ili zbog političkih uvjerenja može da traži azil u Crnoj Gori (član 44 Ustava Crne Gore).

²⁹ Zakon o strancima („Sl. list CG“, br. 12/18, 13/19, 86/22), Zakon o međunarodnoj i privremenoj zaštiti stranaca („Sl. list CG“, br. 2/17, 3/19).

³⁰ Član 71 stav 2 Ustava Crne Gore: „Brak se zasniva na ravnopravnosti supružnika.“

nost supružnika, kao princip, odnosi na sklapanje braka, na odnose u braku za vrijeme trajanja braka, kao i na odnose koji nastaju prilikom raskida braka. U ovom dijelu trebalo bi razmotriti potrebu izmjene člana 71 stav 2 Ustava, tako da bi tekst norme mogao da glasi: „Zaključenje, trajanje i raskid braka počivaju na ravnopravnosti supružnika“.³¹

- Ustavom Crne Gore je eksplicitno je garantovana posebna **zaštita porodice, majke i djeteta**, kao opšta ustavna garancija.³² Iako ova prava spadaju u red zakonskih prava³³, Ustavom nije propisana obaveza države da ovu zaštitu osigura, a izostalo je i upućivanje na zakon kojim se pravo porodice, majke i djeteta na posebnu zaštitu bliže uređuje. Ovo pravo trebalo bi ustavom definisati kao obavezu države.
- **Pravo na rad:** Ustav Crne Gore propisuje opštu garanciju prava na rad, na slobodan izbor zanimanja i zapošljavanja, na pravične i humane uslove rada i na zaštitu za vrijeme nezaposlenosti.³⁴ Kao što je objašnjeno u prethodnom dijelu ove analize (Opšte ustavne garancije značajne za rodnu ravnopravnost), zakonima su uređena prava građana i građanki Crne Gore u oblasti rada i zapošljavanja. Međunarodni dokumenti o ljudskim pravima, u prvom redu Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena, akcenat stavljaju upravo na ovu oblast u kojoj je prisutna faktička diskriminacija žena. Stoga, trebalo bi razmotriti potrebu da se Ustavom posebno garantuju osnovna prava u oblasti rada i zapošljavanja, kao što su:
 - dostupnost radnih mjesta i funkcija pod jednakim uslovima;
 - pravo na jednake mogućnosti i jednak tretman u izboru zanimanja i zapošljavanju bez diskriminacije na osnovu pola;

³¹ Sličnu garanciju sadrži Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (član 16).

³² Vidjeti članove 72 i 73 Ustava Crne Gore.

³³ Porodični zakon, Zakon o radu, Zakon o zaštiti na radu, Zakon o nasljeđivanju i dr.

³⁴ Vidjeti član 62 Ustava Crne Gore.

- pravo na pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad iste vrijednosti;
- posebna zaštita na radu i posebni uslovi rada za žene, omladinu i invalide;
- pravo na stručnu obuku, profesionalno usavršavanje i jednake mogućnosti napredovanja na poslu;
- pravo na poštovanje dostojanstva ličnosti na poslu;
- pravo zaposlenih žena na zaštitu materinstva.³⁵

Konvencija garantuje posebnu zaštitu radnog statusa žena prilikom prijema na rad i naročito zaštitu od otpuštanja sa posla tokom trudnoće i porodijskog odsustva.³⁶ Stoga, treba razmotriti potrebu da se u ustavu uredi zabrana diskriminacije na bazi bračnog stanja i materinstva, kao i zabrana otpuštanja sa posla tokom trudnoće i porodijskog odsustva.

Tekst norme mogao bi da glasi: „Zabranjena je diskriminacija žena na bazi bračnog stanja i materinstva. Zabranjeno je otpuštanje sa posla tokom trudnoće, porodijskog ili roditeljskog odsustva“.

- Ustavom Crne Gore je izričito propisana ***zabrana prinudnog rada***.³⁷ Ovu ustavnu normu trebalo bi dopuniti unošenjem eksplicitne odredbe o tome da se seksualno ili ekonomsko iskorišćavanje lica koje je u nepovoljnom položaju smatra prinudnim radom. Razlog za to je taj što su najčešće žrtve seksualnog ili ekonomskog iskorišćavanja žene i djeca.
- Isto tako, žene (i djeca) su najčešće žrtve trgovine ljudima. Ustavna zabrana trgovine ljudima, kao važna garancija ustavnog položaja žena, trebalo bi biti propisana ustavom. Iako je u pravnom sistemu

³⁵ Vidjeti član 11 stav 1 Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena.

³⁶ Vidjeti član 11 stav 2 Konvencije o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena.

³⁷ Član 63 Ustava Crne Gore.

Crne Gore, trgovina ljudima krivično djelo, kažnjivo po Krivičnom zakoniku Crne Gore³⁸, ustavnim sankcionisanjem ove pojave, država iskazuje spremnost da preduzima mjere i djeluje u pravcu eliminisanja trgovine ljudima.

1. Politička prava

Na značaj učešća žena u donošenju ustava kao osnovnog i utemeljujućeg akta političke zajednice još 1789. godine ukazuje Olimpija de Guž u Deklaraciji prava građanki³⁹, ističući da je “Ustav ništavan ako većina pojedinaca koji čine naciju nije učestvovala u njegovom donošenju.”⁴⁰

U Ustavu Crne Gore politička prava (aktivno i pasivno biračko pravo, sloboda misli, savjesti i vjeroispovijesti, sloboda izražavanja, prigovor savjesti, pristup informaciji i dr.), garantuju se opštom normom jednakom za sve, što bi podrazumijevalo da se ženama i muškarcima ova prava garantuju pod jednakim uslovima kao i da ih oni efektivno koriste pod jednakim uslovima. U vezi sa ovim pravima terminologija je rodno neutralna, jer se koriste izrazi „svako“ i „niko“.

Jedno od političkih prava je i *zabrana rada političkih i drugih organizacija*⁴¹ u vezi kojeg se ne navodi diskriminacija prema polu, već samo rasna, nacionalna i vjerska, pa bi u toj odredbi, kao razloge trebalo uključiti i pripadnost polu.

U odredbama Ustava kojima je uređena vlast u Crnoj Gori, u dijelu koji se odnosi na sastav Skupštine, kao i prava i obaveze poslanika, primjetno je da je terminologija diskriminatorna, jer se koriste izrazi

³⁸ Član 444 Krivičnog zakonika Crne Gore.

³⁹ Član 16 Deklaracije prava građanki.

⁴⁰ Olimpija de Guž (1775–1793), francuska novinarka i književnica, osnivačica i aktivistkinja ženskih političkih kružoka između 1789. i 1793. godine. Pogubljena je na giljotini 1793. zbog svojih ideja i političkog aktivizma.

⁴¹ Član 55 Ustava Crne Gore

„poslanik“ i „poslanici“⁴², a nije upotrijebljen izraz „poslanica“ i „poslanice“. Takođe, propisano je da Skupština ima predsjednika i jednog ili više potpredsjednika, koje bira iz svog sastava na vrijeme od četiri godine⁴³.

Isto se primjećuje kada su u pitanju odredbe koje propisuju sastav Vlade, jer se koristi diskriminatorna terminologija: predsjednik, jedan ili više potpredsjednika i ministri.⁴⁴

Garantovanje posebnih mjera za otklanjanje faktičke neravnopravnosti u korišćenju navedenih političkih prava, kao i u uređenju vlasti, je izostalo.

Zbog svega toga ustavom bi trebalo eksplicitno garantovati na opšti način⁴⁵, ali i posebnom normom posebne mjere za korišćenje izbornog prava, kako za parlamentarne tako i za lokalne izbore, a u ustavnim odredbama o skupštini i vladi neophodno je garantovanje najmanje jednog potpredsjedničkog mjesta u predstavničkom tijelu za manje zastupljeni pol.

⁴² Članovi 83, 85, 86 i 87 Ustava Crne Gore.

⁴³ Član 89 Ustava Crne Gore.

⁴⁴ Član 102 Ustava Crne Gore.

⁴⁵ Tekst norme mogao bi da glasi: „U cilju obezbjeđenja pune ravnopravnosti žena i muškaraca na izbornim i imenovanim položajima zakonom će se urediti mjere afirmativne akcije (pozitivne diskriminacije) za predstavljanje manje zastupljenog pola.“

BOŽENA JELUŠIĆ

Poslanica i predsjednica Odbora za
rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore

Lako je vama da uđete u Parlament kad vam je garantovano 30%.
(Poslanik u 27. sazivu Skupštine, 2020–2023)

Žena ne može biti doba majka ako se bavi politikom.
(Poslanik u 27. sazivu Skupštine, 2020–2023)

Odbor za rodnu ravnopravnost je i godine 2023. matični odbor samo za jedan zakon:
Zakon o rodnoj ravnopravnosti.

Ustav Crne Gore je rodno osjetljiv jer uključuje odredbe koje osiguravaju ravnopravnost polova i predviđa mogućnost uvođenja posebnih mjera radi smanjenja nejednakosti i zaštite prava žena.¹ Međutim, iako je usmjeren ka tome da obezbijedi političko učešće žena i njihov jednak položaj u društvu, Ustav Crne Gore ne uključuje u dovoljnoj, odnosno optimalnoj mjeri, jezik i politike usmjerene ka uvođenju jednakih prava i prilika za sve građane i građanke.²

¹ Izvjesno je svjetska praksa pokazala da ustavi nisu „u kamen uklesani“ jer uvijek polaze iz jednog konkretnog istorijskog trenutka u kome postoji zatečeno stanje nejednakosti/neravnopravnosti, koje jeste ili nije prepoznato u njegovim normama. Trajno inspirativni primjer je Olimpija de Guž, čije su istinske prosvjetiteljske ideje o ljudskim ženskim pravima zatirali upravo istorijski priznati prosvjetitelji.

² *Indeks rodne ravnopravnosti*, Crna Gora, 2019

Indeks rodne ravnopravnosti, Crna Gora, 2023, [https://www.monstat.org/uploads/files/demografija/rodnaavnopravnost/Indeks%20rodne%20ravnopravnosti%20MNE%20\(2\)_25.7.pdf](https://www.monstat.org/uploads/files/demografija/rodnaavnopravnost/Indeks%20rodne%20ravnopravnosti%20MNE%20(2)_25.7.pdf) (pristupljeno 17. 8. 2023)

„Indeks rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori za 2023. godinu je 59,3, što je porast od 4,3 indeksna poena u odnosu na Indeks iz 2019. godine. U EU-27 Indeks rodne ravnopravnosti iznosi 68,6. U odnosu na EU-27 Crna Gora bilježi nižu vrijednost

Kao lapidaran tekst, Ustav se svakako dalje nadograđuje posebnim zakonima, što je od osobite važnosti kada je u pitanju rodna ravnopravnost. **Primjer kako je moguće da se ustavne odredbe i sa njima povezani zakoni u praksi ne poštuju, pa čak da mogu biti i obesmišljeni, posmatraćemo iz ugla zakonodavne vlasti, odnosno Odbora za rodnu ravnopravnost u Skupštini Crne Gore.**³

U okviru zakonodavne grane vlasti, Skupština je posvećena usvajanju rodno odgovornih zakona i politika, kao i jačanju svijesti o rodnoj ravnopravnosti u skupštinskoj kulturi.⁴ Međutim, zakonodavac nije uspio da ukloni ukorijenjene modele koji proizvode nejednakost žena u odnosu na muškarce, niti je temeljno odgovorio na neravnopravnost koja prožima socijalne strukture, tradiciju i institucije. **Činjenica da je Odbor za rodnu ravnopravnost matični (nadležni) odbor**⁵ **samo za Zakon o rodnoj ravnopravnosti predstavlja**

indeksa za 9,3 indeksna poena. Indeks glavnih domena rodne ravnopravnosti pokazuje da je najveći jaz nejednakosti je u oblasti novca (niža vrijednost indeksa za 20,7 indeksnih poena u odnosu na prosjek EU-27), dok je najmanji jaz u Crnoj Gori u odnosu na prosjek EU-27 zabilježen u domenu zdravlja (niža vrijednost indeksa za 0,8 indeksnih poena u odnosu na prosjek EU-27).

Vidjeti takođe: *Žene i muškarci u Crnoj Gori*, Podgorica, 2020. (Osmo izdanje)

³ U tom smislu je ovaj prilog na neki način proširenje tematskog okvira, odnosno rodna analiza Ustava je svojevrsni „vodič“ kroz problem ostvarivanja ravnopravnosti i jednakosti na nivou zakonodavne vlasti.

⁴ Skupština Crne Gore je u 21. sazivu (2001-2002) ustanovila novo stalno radno tijelo – Odbor za ravnopravnost polova, odnosno prvi institucionalni mehanizam za postizanje rodne ravnopravnosti u CG, što je potvrđeno Poslovnikom (2006) kojima je ustanovljen Odbor za rodnu ravnopravnost.

Odbor od 2012. godine organizuje zasijedanja Ženskog parlamenta u cilju promovisanja ženskih ljudskih prava u Crnoj Gori, i potrebu za većim učešćem žena u političkom i javnom životu, a kako bi se putem dijaloga između Skupštine, Vlade i civilnog društva dobio pregled stanja u domenu rodne ravnopravnosti i identifikovale oblasti u koje je neophodno uložiti dodatne napore radi postizanja značajnijih rezultata.

U domenu izvršne vlasti je formirana Kancelarija za rodnu ravnopravnost, čiji je značaj u 42. vladi bio oslabljen, a u 43. djelimično rekonstruisan.

⁵ Matični odbor u procesu donošenja zakona predstavlja nadležni odbor (ili odbore) koji vrši prvo čitanje određenog zakona i predlaže svoje zaključke Skupštini. (Poslovnik propisuje da matični odbor podnosi Izvještaj Skupštini koji sadrži mišljenje i predlog odbora, član 69 Poslovnika)

svojevrsnu tautologiju – Odbor za rodnu ravnopravnost i Zakon o rodnoj ravnopravnosti su „zatvoreni“ u svoj krug iz kojeg se suštinski ne može u dovoljnoj mjeri uticati na orodnjenost zakona, što je inače jedan od temeljnih postulata Evropske komisije⁶. Za taj cilj, dakle, nije dovoljna samo deklaracija o rodnoj ravnopravnosti ukoliko dokument kao cjelina nije koherentno uokviren drugim obavezujućim odredbama o rodnoj ravnopravnosti i ljudskim pravima. **Zbog toga i za Crnu Goru vrijedi konstatacija da je neratifikovani Ustav EU i dalje model za optimalna rješenja u ovoj oblasti, u prvom redu zbog eksplicitnog ponavljanja temeljnih principa rodne ravnopravnosti.** Takođe, i danas su aktuelni gotovo sve sugestije i predlozi istaknuti u analizi ustava iz rodne perspektive *Kako orodniti ustav?*⁷.

U preambuli crnogorskog ustava je iskazano opredjeljenje za suverenu i nezavisnu državu, navedene su temeljne vrijednosti i usmjerenje na razvoj i socijalnu pravdu uz privrženost evropskoj i evroatlantskoj integraciji. Imenovani su pripadnici naroda i nacionalnih manjina (sve u muškom rodu). **Utoliko prije bi bilo dobro rješenje da se u tekstu ovog stava doda odrednica – rodna ravnopravnost.** Na taj način bi preambula „vidjela“ da konkretne vrijednosti artikulisane kroz ustavna opredjeljenja nemaju niti nude isti radijus mogućnosti za građanke i građane. Na drugoj strani, privrženost evropskoj integraciji koja podrazumijeva poštovanje i uvođenje najboljih praksi EU je doprinijelo da **Crna Gora ipak dobije rodno najsenzitivniji ustav u svojoj realativno kratkoj ustavnoj istoriji.**⁸

Odbor može biti i zainteresovani odbor koji donosi mišljenje, ali ono nije neophodno za proces daljeg razmatranja ili usvajanja.

(*Knjiga dobrodošlice, Priručnik za poslanice i poslanice*, oktobar 2020, Podgorica)

⁶ Vidjeti: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_en (Pristupljeno 11. 8. 2023.)

⁷ <https://www.gov.me/dokumenta/6f5133c4-445d-43e9-99aa-61ee2fbbd59f> (Pristupljeno 11. 8. 2023.)

Aktuelnost analize orodnjenosti Ustava Crne Gore i izneseni predlozi i ovim prilogom svakako dobijaju potvrdu svoje aktuelnosti.

⁸ Prvi Ustav za Knjaževinu Crnu Goru donijet je 1905. godine.

Preambula crnogorskog ustava ostala je da i dalje svjedoči o predomnaciji nacionalnog⁹, kao prvorazrednog „muškog“ konstrukta, snažno istaknutog u trećem odjeljku. Neravnopravnost žena svakako pretihodi nacionalnoj neravnopravnosti već i samom činjenicom da postoji unutar svake nacionalne zajednice, a što ovakva preambula ne uvažava niti prepoznaje. Takođe, takozvane neutralne odrednice, poput naziva „građani“ pa čak i „svako“, a koje treba da se odnose na građanke i građane, mogu da znače samo doprinos formalnoj, ne i stvarnoj ravnopravnosti žena. Zanimljivo je kakav je put prevalio rodno senzitivni jezik u okviru određenja rodno senzitivnog palamenta. Uvriježila se praksa da se na početku svakog zakona konstatuje da se „izrazi upotrijebljeni u muškom rodu odnose i na ženski rod“. Poslanice 27. saziva su u komisiji za donošenje novog Poslovnika zahtijevale da se novi dokument piše u ženskom rodu, uz napomenu da se svi oblici odnose i na muški rod. To je uzazvalo svojevrsnu buru, a poslanici su direktno zaprijetili blokadom rada. Zahtjev su shvatili kao „izrugivanje“ i „način da se posao ne završi“. Poslanice su se najzad saglasile da svoj zahtjev izlože u plenumu, nakon što se okonča rad na tekstu. Nažalost, ovaj dokument nije završen u toku 27. saziva, iz čega je više nego jasno da Crnu Goru temeljno ne zanimaju pitanja ljudskih i ženskih prava, koja su uslov države blagostanja kojoj Ustav teži, već da dominiraju političke podjele indukovane višedecenijskom dominacijom nacional-

⁹ Nesumnjivo je da treba uvažiti i razumjeti politički kontekst u kome je rađen i usvojen Ustav Crne Gore, u prvom redu referendumska podijeljenost koja se sve do danas perpetuira kao nacionalna podjela, stavljajući u drugi plan demokratsku utemeljenost zajednice, čiji bi jedan od ohrabrujućih indikatora bilo pominjanje „građanki i građana“. Posebno „zapaljiv“ nacionalni sukob se u predreferendumskom i postreferendumskom političkom životu očituje u odnosu između građanki i građana koji se identifikuju kao Crnogorci odnosno kao Srbi (straživanje CE-DEM-a od 2007 – 2019). „Podaci govore da se Crnogorci u veoma maloj mjeri distanciraju u odnosu na Srbe, tačnije da Crnogorci gotovo da i ne pokazuju distancu prema Srbima. Tu se vidi da je najosjetljivija stavka ‘imati lidersku poziciju u svojoj zemlji’, što znači da najvećim dijelom ova minimalna distanca koju Crnogorci pokazuju prema Srbima, u suštini, nije etnička nego politička” (iz analize analitičara Miloša Bešića tokom predstavljanja dokumenta, prim. autorke) <https://www.cedem.me/vijesti/nema-povecanja-etnicke-distance-u-crnoj-gori/> (Pristupljeno 17. 8. 2023)

nog pitanja kao uslova svake pa i najmanje promjene. Zato bi, bez obzira na pravno neobavezujuće svojstvo preambule i ovaj dio ustavnog teksta bi morao da bude nedvosmisleno rodno senzitivan jer time daje okvir tekstu kao cjelini usmjerenoj na univerzalni jezik ljudskih prava.¹⁰

U tom smislu je neophodno da ustavni tekst uspostavi ravnopravnost na jezičkom planu, Optimalno rješenje bi bilo da se izbjegavaju neutralna određenja jer ona dodatno skrivaju međusektorsku diskriminaciju¹¹.

Dio prvi – Osnovne odredbe Ustava Crne Gore - treba da odgovori na pitanje da li naš Ustav oblikuje i nudi okvir za univerzalni jezik ljudskih prava. U tom smislu je posebno indikativan Član 2 koji imenuje samo „građane“. Ono što ostaje „sakriveno“ iz ovog člana su nedovoljno precizno riješena pitanja državljanstva, proizašla iz istorijskog nasljeđa i političkih praksi u kojima opstaju trajne barijere između državljanstva i etniciteta građana i građanki. Zbog toga ova odredba, ne samo zbog toga što u jeziku sa jasnom rodnom perspektivom ne imenuje građanke, suštinski ne nudi okvir za univerzalni pristup ljudskim pravima.¹²

¹⁰ U preambuli se dosljedno imenuju „građani“ kao odrednica koja uključuje i građanke. Takva vrsta „jezičke jednakosti“ i „neutralnosti“ takođe previđa sve što je kreiralo nejednakost i neravnopravnost žena i muškaraca do trenutka kada se ovim ustavnim rješenjima nastoji uspostaviti rodna jednakost.

¹¹ Neuporedivo je, na primjer, teži položaj žena sa invaliditetom ili Romkinja u okviru postojećih zakonskih rješenja, bez obzira na određene setove posebnih mjera, a takođe bi bilo neophodno uvesti prepoznavanje i zabranu LGBTIQ+ građana i građanki. Istraživanja pokazuju snažnu distancu koja u Crnoj Gori postoji u odnosu na LGBTIQ+ zajednicu, a poseban problem su prava i diskriminacija transrodnih osoba.

Vidjeti: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_en (Pristupljeno 17. 8. 2023)

¹² Ono što će za Crnu Goru biti poseban izazov će biti pitanje političke participacije građanki i građana uopšte. Po broju stanovnika i stanovnica, Crna Gora je

Suverenost

Član 2

Nosilac suverenosti je građanin koji ima crnogorsko državljanstvo. Građanin vlast ostvaruje neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika.

Ne može se uspostaviti niti priznati vlast koja ne proističe iz slobodno izražene volje građana na demokratskim izborima, u skladu sa zakonom.

U osnovnim odredbama je svakako značajan i Član 6, koji jemči i štiti prava i slobode, a u kojem dominira neutralna odrednica „svako“. Ovakva odrednica iznova previđa nasljeđe istorije i tradicije, jer „prava i slobode“ jesu i vrlo dugo opstaju kao konstrukti društveno-istorijskih prilika.¹³

Ljudska prava i slobode

Član 6

Crna Gora jemči i štiti prava i slobode.

Prava i slobode su nepovredivi.

Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih.

U Ustavu postoji nekoliko rješenja i članova koji se direktno odnose na rodnu ravnopravnost ili su sa njome povezane. Prvi takav član se nailazi u Osnovnim odredbama, a odnosi se na zabranu diskriminacije. Član 8, međutim, iznova potvrđuje da je nacionalno dominantno

bila i ostala posebno izložena povezanosti i zavisnosti od većih i mnogoljudnijih država u okruženju. Tu su i pitanja imigracije i bezbjednosti, pa će u budućnosti svakako biti potrebno da se bliže normira i postane nedvosmisleno određenje političke participacije i učešća građanki i građana. Sa tim u vezi su i izmjene izbornog zakonodavstva.

¹³ Inspirativno je vidjeti: Mary Ann Mason, Eve Mason Ekman, *Mothers on the Fast Track*, Oxford University Press, New York, 2007.

u odnosu na rodno jer se pominje kao prvi razlog uvođenja posebnih mjera usmjerenih na ostvarivanje ravnopravnosti i zaštite. Dodatno, u istom stavu se koristi neutralna odrednica „lica“, koja bi u ovom članu mogla i da ostane ukoliko se izmijeni redosljed navođenja osnova nejednakosti (koji na ovakav način implicira važnost, odnosno hijerarhiju, odnosno predominaciju vrijednosnih načela patrijarhata).¹⁴

¹⁴ Ovdje svakako treba imati u vidu ozbiljnu multisektorsku diskriminaciju. Brojna istraživanja potvrđuju često i dvostruko veću ugroženost žena u pojedinim etničkim i nacionalnim skupinama, kao i kada su u pitanju invaliditet i neplaćeni rad.

DIO PRVI

OSNOVNE ODREDBE

Zabrana diskriminacije

Član 8

Zabranjena je svaka neposredna ili posredna diskriminacija, po bilo kom osnovu.

Neće se smatrati diskriminacijom propisi i uvođenje posebnih mjera koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju.

Posebne mjere se mogu primjenjivati samo dok se ne ostvare ciljevi zbog kojih su preduzete.

Iznova treba napomenuti da je u referendumskom političkom kontekstu bilo relativno razumljivo nastojanje na multinacionalnom sastavu zajednice i na ustavom propisanoj zabrani diskriminacije po nacionalnoj osnovi. Međutim, i nakon referenduma je pitanje rodne ravnopravnosti ostalo u sjenci, a upravo je rodna ravnopravnost preduslov za ostvarenje države blagostanja koju Ustav garantuje svima. Na indirektan način, ovakav redosljed/hijerarhija zabrane diskriminacije može biti dugoročno štetan jer perpetuira zatečeno stanje, odnosno naslijeđenu neravnopravnost i nejednakost žena i muškaraca (koje postoje unutar svih nacionalnih zajednica).¹⁵ Zbog toga su se nacionalne podjele u Crnoj Gori lakše očuvale, a optimalno rješenje bi bilo da se mijenja redosljed kojim se zabranjuje diskriminacija i da na prvom

¹⁵ Ovdje svako treba dodatno ukazati koliko je ženama pripadnicama manje brojnih naroda teško da stignu do društveno vidljivih pozicija. Vidjeti: *Zastupljenost žena pripadnica manje brojnih naroda u društvenom životu Crne Gore*, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, Građanska alijansa, Podgorica, 2022.

mjestu bude ona koja je usmjerena na rod. **Diskriminacija zasnovana na kontruktu roda je najdugovjekija i najduže normalizovana u okviru tradicionalnih i istorijskih obrazaca¹⁶, te stoga često „nevidiljva“ i zahtijeva da je zakonodavac prepoznae i onemogućava najboljim mogućim rješenjima.**

Kada je riječ i prvom stavu, društvena praksa svjedoči da nije dovoljno određenje „svaka neposredna ili posredna diskriminacija“. Društvena praksa svjedoči o tvrdokornoj diskriminaciji po osnovu pola, roda (jednaka plata za jednak rad), bračnom statusu (posebno vidljivo u medijskim napadima na političarke i mizoginiji), seksualnoj orijentaciji pa i trudnoći (u domenu rada posebno), ali i na godine (pored mladih, postaje sve važnije zaštititi stare od izrazitog ejdžizma, i to mizoginog karaktera). **Zbog toga je optimalno rješenje iz člana 21 Povelje Evropske Unije o osnovnim pravima, koji pominje: pol, rasu, boju, etničko i socijalno porijeklo, genetske crte i jezik, religiju, vjerovanje, političko mišljenje, pripadnost nacionalnoj manjini, imovinu, rođenje, starost i seksualnu orijentaciju.**¹⁷

Ustavom je propisano da institut „posebnih mjera“ (što je primjer jezički dobre formulacije) mogu trajati dok se ne ostvare proklamovani ciljevi. Iz ovog ustavnog rješenja proizilazi obaveza donošenja zakona koji su rodno osjetljivi¹⁸ u oblastima koje uređuju, posebno kada su u pitanju budžet¹⁹, preduzetništvo, poljoprivreda, borba protiv nasilja, zakonodavna rješenja u oblasti rada, zdravlja i porodice... Tu je svakako presudna uloga Skupštine kao zakonodavne grane vlasti, odnosno njenog posebnog tijela, Odbora za rodnu ravnopravnost.

¹⁶ Da bi se sagledali oblici i snaga patrijarhata u Crnoj Gori vidjeti: Nataša Nelević, *Istorijska čitanka: Žene u Crnoj Gori od 1790. do 1915*, NOVA, Podgorica 2011.

¹⁷ *Povelja o osnovnim pravima Evropske Unije*, <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/913/376-1732-.pdf> (Pristupljeno 17. 8. 2023)

¹⁸ Inspirativno je vidjeti: Caroline Criado Perez, *Invisible women – Data bias in a world designed for men*, Abrams, Press, new York, 2019.

¹⁹ Ovdje u prvom redu vidimo uvođenje ustavne obaveze o rodno odgovornom budžetiranju.

Pošto Crna Gora još uvijek nema Zakon o Skupštini već Poslovnik, važno je vidjeti na koji način su u njemu ustanovljene posebne mjere kada je riječ o političkom učešću žena.

Izmjenama Zakona izboru odbornika i poslanika iz 2011. godine, u Crnoj Gori se prvi put uvodi sistem kvota na kandidatskim listama na izborima. Njima je zakonodavac pokušao pospješiti participaciju žena u organima predstavničke vlasti pa je predviđeno da na izbornoj listi mora biti najmanje 30% kandidata manje zastupljenog pola kako bi ista bila proglašena od strane Državne izborne komisije.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o izboru odbornika i poslanika iz marta 2014. godine predviđeno je da na izbornoj listi među svaka četiri kandidata prema redosljedu na listi (prva četiri mjesta, druga četiri mjesta i tako do kraja liste) mora biti najmanje po jedan kandidat/kinja pripadnik/ca manje zastupljenog pola. Bitno je naglasiti da je u posljednjim zakonskim izmjenama predviđena i dodatna garancija za bolju predstavljenoost žena u organima predstavničke vlasti, jer shodno novousvojenom rješenju “ako mandat prestane odborniku, odnosno poslaniku iz reda manje zastupljenog pola, umjesto njega izabraće se prvi sljedeći kandidat na izbornoj listi iz reda manje zastupljenog pola”. U 27. sazivu je ustanovljena i obaveza da jedan/jedna od potpredsjednika bude iz redova manje zastupljenog pola²⁰.

Uprkos tim posebnim mjerama, već naredni 28. saziv je pokazao da je došlo do značajnog smanjenja broja poslanica²¹, odnosno da je nakon izbora 2023. najmanji broj žena u Skupštini od uvođenja kvota kao posebne mjere.²² Slično se dogodilo i na prethodno održanim lokalnim

²⁰ U 27. sazivu je formiran i Ženski klub, kao neformalno tijelo kojeg čine poslanice (i poslanici ukoliko to žele, a u 27. sazivu svega jedan) iz svih političkih partija. Predlozi zakona koji su potekli od strane poslanica su po pravilu usvajani glasovima svih poslanika i poslanica u plenumu.

²¹ Tako će 28. saziv imati svega 17 poslanica, što u odnosu na 27. saziv, koji je započeo rad sa 22 poslanice svakako predstavlja značajno smanjenje.

²² Rad Odbora u 27. sazivu je, pored političke participacije, prevashodno bio usmjeren na rodno odgovorno budžetiranje, rodno zasnovano nasilje i donošenje rod-

izborima kada su partije prećutinim sporazumom i uz ležeran odnos opštinskih izbornih komisija ozbiljno unazadile sistem kvota kao posebnu mjeru za unapređenje političkog učešća žena.²³

Ovo jasno ukazuje da sva ustavna prava gube na snazi i efikasnosti ukoliko i samo krovno tijelo zakonodavne vlasti – Skupština Crne Gore ne poštuje niti u propisanoj mjeri poštuje koncept rodne ravnopravnosti. Ako se uzme u obzir da sve vrijeme postoje „muški odbori“ u kojima poslanice čak nisu bile ni članice, jasno je da vrhovno zakonodavno tijelo nije uspjelo da prevlada istrijski i tradicijom uspostavljenu posrednu diskriminaciju poslanica.

U crnogorskoj političkoj praksi i zakonodavnom životu se često ukazuje da veća participacija žena ne mora nužno voditi samoj rodnoj ravnopravnosti. Takva primjedba mora svakako biti objektivno razmotrena, jer upravo političkom praksom („muški odbori“²⁴) prema kojoj je poslanicama eventualno omogućena zastupljenost (pa ni to uvijek), ali ne i odgovornost, nastavlja se tvrdokorna posredna diskriminacija, u ovom slučaju na najvišem nivou zakonodavne vlasti.

no senzitivnih zakonskih rješenja. Relativno lako je izglasano rješenje prema kojem u menadžmentu obrazovnih ustanova treba da bude 50% žena, koje inače čine većinu zaposlenih, a manjinu u upravljačkim strukturama. Indikativan je primjer kada se tijesnom većinom izglasalo rješenje u okviru Izmjena Zakona o javnim nabavkama, da preduzeća koja imaju u organima upravljanja žene, koja zapošljavaju ili otvaraju radna mjesta za žene, dobiju dodatnih do pet bodova. Ministarstvo je to odbilo, a jedno od obrazloženja je bilo da će „firme fiktivno voditi žene“, kao da se sa sličnim problemima ne susreće cio i inače problematičan sistem javnih nabavki. Poseban problem je uočen u gotovo potpunoj nepripremljenosti institucija izvršne vlasti da prepoznaju, razviju i prate rodno odgovorno budžetiranje, unatoč utvrđenoj zakonskoj obavezi.

²³ Vidjeti: *Analiza diskriminacije na političkoj sceni Crne Gore*, CEDEM, 2022, Podgorica kao i *Ženski politički aktivizam u Crnoj Gori*, WFD, istraživanje sprovedeno 2021. <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-02/WFD-brosura-mne.pdf> (Pristupljeno 17. 8. 2023)

²⁴ Posebno je indikativan primjer Odbora za bezbjednost i odbranu, koji svjedoči o duboko ukorijenjenim stereotipima kada su u pitanju poslanice.

Nadalje, ako se u obzir uzme činjenica da Odbor za rodnu ravnopravnost matični odbor samo kada je u pitanju Zakon o rodnoj ravnopravnosti, a da u slučaju svih ostalih zakona samo daje mišljenje, prilično je jasno da on ima svojevrsnu rodno-lukrativnu, a ne dovoljno operativnu funkciju. To je bio razlog da se kao moguće izmjene u susret donošenju inoviranog Poslovnika predloži niz posebnih mjera kada je riječ o njegovom djelovanju.²⁵

U 27. sazivu je objavljen je priručnik *Značaj i uloga Skupštine u ostvarivanju rodne ravnopravnosti*²⁶ koja bi bila svojevrsna dopuna tradicionalnoj *Knjizi dobrodošlice* i na samom ulasku novog saziva pripremila poslanike i poslanice da svojim djelovanjem doprinose rodno osjetljivoj skupštini.

U Ustavu Crne Gore postoji nedvosmislena odredba o rodnoj ravnopravnosti.²⁷ Nakon što se u članu 17 uspostavi osnov jednakosti, član 18 ta prava konkretizuje i jemči kao „ravnopravnost žena i muškaraca“ što je svakako na tragu dobrih ustavnih rješenja u jezičkom smislu. Treba ipak uzeti u obzir da razvijanje „politika jednakih mogućnosti“ ne kreće sa istog mjesta, upravo zahvaljujući istorijskom i tradicionalnom nasljeđu Crne Gore kao dominantno patrijarhalne zajednice u svim svojim nacionalnim entitetima.

²⁵ Vidjeti dodatak „Kapaciteti Skupštine da nadgleda i integriše pitanja rodne ravnopravnosti“ na kraju ovog teksta.

²⁶ *Značaj i uloga Skupštine u ostvarivanju rodne ravnopravnosti – Knjiga dobrodošlice za nove poslanike i poslanice*, je nastala zahvaljujući podršci Misije OEBS-a u Crnoj Gori, novembar 2022, Podgorica. Dostupno i na: <https://api.skupstina.me/media/files/1669980799-znacaj-i-uloga-skupstine-u-ostvarivanju-rodne-ravnopravnosti-knjiga-dobrodoslice-za-nove-poslanike-i-poslanice.pdf>

²⁷ Ustavna opredijeljenost za usaglašavanje sa EU legislativom svakako jeste od značaja i vodeći je razlog što smo dobili ovakvu ustavnu normu. Vidjeti takođe: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/59/equality-between-men-and-women> (Pristupljeno 17. 8. 2023)

DIO DRUGI

LJUDSKA PRAVA I SLOBODE

1. ZAJEDNIČKE ODREDBE

Osnov i jednakost

Član 17

Prava i slobode ostvaruju se na osnovu Ustava i potvrđenih međunarodnih sporazuma. Svi su pred zakonom jednaki, bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo.

Rodna ravnopravnost

Član 18

Država jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti.

Član 17 široko zasniva jednakost pred zakonom, ali u praksi to uvijek ili veoma često ne funkcioniše. Tako, na primjer, ni nakon usvajanja Zakona o životnom partnerstvu osoba istog pola (a u pitanju je svakako „posebnost ili lično svojstvo građana i građanki“) nije došlo do prilagođavanja komplementarnih odredbi u svim drugim zakonima, što znači da se skupština oglušila o ustavnu odredbu o „razvoju politika istih mogućnosti“. ²⁸ Crnogorski Ustav u članu 71 izričito propisuje da se brak može zaključiti samo uz slobodan pristanak žene i muškarca. I član 3 Porodičnog zakona u članu 3 propisuje: „Brak se zasniva na slobodnoj odluci muškarca i žene da sklope brak, na njihovoj ravnopravnosti, uzajamnom poštovanju i međusobnom pomaganju.“ Zato bi nakon donošenja **Zakona o životnom partnerstvu osoba istog pola**

²⁸ Unatoč predlogu Vlade, poslanice i poslanici nisu izglasili nekoliko izmjena i dopuna zakona, što zbog bojkota najveće partijske grupacije, što zbog neujednačenog ideološkog odnosa druge po brojnosti grupacije povodom LGBTIQ+ zajednice.

ovo trebalo da bude preporuka da se uvrsti u Ustav kada se on bude mijenjao.

U pomenutom, eklatantnom primjeru nepoštovanju ustavne norme, očito preostaje ponovno stavljanje na dnevni red istih izmjena i dopuna preko dvadeset zakona. Dodatni problem je nefunkcionalnost Ustavnog suda, koji je čitav niz godina u blokadi i ne odlučuje promptno ni o gorućim političkim problemima koji ugrožavaju funkcionisanje sve tri grane vlasti. Dakle, ovakvi slučajevi bi morali da imaju prateći set postupaka i procedura koje bi ubrzale i učinile neupitnom poštovanje ustavih normi.

Član 18 jemči „ravnopravnost žena i muškaraca“ (a reguliše se u Zakonu o rodnoj ravnopravnosti). Imenovanje žena i muškaraca je dobar iskorak u odnosu na neutralne odrednice, ali **ovdje je neophodno uključenje odedbe/obaveze o uvođenju posebnih mjera (odnosno njihove privremenosti) koje služe da se smanje strukturne nejednakosti i tradicionalni obrasci formirani unutar patrijarhata.**

Jedan od načina politike jednakih mogućnosti je rodno odgovorno budžetiranje²⁹. Crnogorske institucije koje crpe budžetska sredstva

²⁹ Rodno odgovorno budžetiranje bilo je jedan od temeljnih fokusa Odbora za rodnu ravnopravnost u 27. sazivu. Nakon što je 2020. od strane Ministarstva finansija uvedena obaveza rodno odgovornog budžetiranja, a zahvaljujući prvi put uvedenom programskom budžetu, naredne dvije godine se očekivala ozbiljna konkretizacija. Zahvaljujući podršci OEBS-a uslijedio je niz obuka za poslanice i poslanike, zaposlene u Skupštini, za zaposlene u ministarstvima koja su prepoznata kao ključna u ovoj oblasti.

Vidjeti: *Upitnici za provjeru odonjenosti zakonskih akata sa primjerima ex-post analize četiri odabrana zakona* (Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, Zakon o turizmu i ugostiteljstvu, Zakon o nasljeđivanju i Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru) Sanja Elezović, Olivera Komar, OEBS

Uz podršku OEBS-a je urađen niz obuka za stručne službe različitih ministarstava i službi Skupštine.

Indikativni su primjeri aktivnog i pasivnog odbijanja institucija da se efikasno pozabave ovim ROBom, odnosno da mijenjaju pristup zasnovan na tradicionalnim rodnim ulogama, koje suštinski ne ukidaju diskriminaciju kao nepisani „normativni princip“.

gotovo po pravilu nemaju adekvatna znanja da prepoznaju različite potrebe žena i muškaraca, da razviju programe za postizanje jednakosti i indikatore za praćenje napretka.³⁰ **Upravo zbog toga i rodno odgovorno budžetiranje trebalo da bude i ustavna kategorija kojom se ispravlja neposredna i posredna rodna nejednakost.**

Ekonomska i socijalna prava, kao takozvana prava druge generacije, predstavljaju oblasti u kojima država ima veću mogućnost i obavezu da interveniše posebnim mjerama.³¹ Tu su svakako pitanja jednake plate za jednaki rad, pitanje neplaćenog rada, siromaštva starijih žena bez imovine, pitanje participacije inače već obrazovane populacije žena, a istovremeno nižeg društvenog standarda...³² U

³⁰ Kada je u pitanju rodno odgovorno budžetiranje, osobit dopinos su dale aktivnosti Sekretarijata savjeta za konkurentnost. Vidjeti: *Rodno odgovorna reforma investicione klime u Crnoj Gori* <https://biznis-api.gov.me/media/files/1649799541-mapa-puta-za-kreiranje-djelotvornog-puta-za-zene-u-biznisu-cg.pdf> (pristupljeno 17. 8. 2023) *Gender responsive budgeting in the field of employment of persons with disabilities in Montenegro*, BOKE Podgorica, kao i: https://www.unprpd.org/sites/default/files/library/2022-12/CR_Montenegro_2021.pdf (Prstupljeno 17. 8. 2023)

³¹ Evo i nekih primjera koji svjedoče o značaju upravo rodno odgovornog budžetiranja i planiranja sveukupnog razvoja zajednice.

U 27. sazivu je donesena odluka o formiranju Alimentacionog fonda, koji bi jemčio da samohrane majke iz njega primaju alimentaciju u slučaju da to očevi izbjegavaju. Opet se u praksi otvorio niz problema, svjedočeći o nedovoljnim kapacitetima da se donose i usvajaju neupitne norme i propisuju jasne procedure u slučaju njihovog kršenja. Predlog je stigao iz Ženskog kluba. U isto vrijeme su usvojene izmjene zakona kada je u pitanju Porodični zakon i mogućnost da djeca putuju sa jednim roditeljem sa kojim žive bez do tada obaveznog pristanka drugog roditelja. U praksi se međutim opet naišlo na čitav niz prepreka, odnosno na potpunu nepripremljenost centara za socijalni rad.

U 27. sazivu su prvi put postavljena i pitanja prostornog planiranja iz rodne perspektive, kao i klimatskih promjena sa rodno aspekta. Vidjeti: *Analiza uticaja klimatskih promjena sa rodno aspekta*, Ženska akcija, 2022.

³² Indikativan je posljednji primjer izmjena i dopuna Zakona o privrednim društvima, za koje Direktiva EU iz 2022. predviđa da najmanje 40% ukupnog broja u upravnim odborima budu žene, a najmanje 33% da budu na pozicijama izvršnih direktorica. Ministarstvo ekonomskog razvoja je u početku odbilo ovo rješenje, koje je treba da stupi na snagu 2026, a jedno od uobičajenih objašnjenja je bilo „da je teško naći toliko žena“, iako one po obrazovanju već nadilaze mušku populaciju.

tom smislu treba imati u vidu dokumenta CEDAW koja tretiraju ovu oblast.

Čitav niz primjera primjera u okviru zakonodavne grane vlasti svjedoči do koje mjere jedna dobra ustavna norma ne dovodi do očekivanog cilja, čak i kada se kroz poseban odbor nastoji da se promijene prakse u oblasti rodne jednakosti.

Da i crnogorski ustav na svoj način oscilira između odrednica pol i rod³³, svjedoči član 25, koji se odnosi na privremeno ograničavanje prava i sloboda i u kojem se koristi odrednica „pol“. Dobro je rješenje to što ona ovdje prethodi „nacionalnom“. Odrednica ipak može da unese dodatne nejasnoće, budući da se „pol“ odnosi na biološke attribute pojedinke ili pojedinca, a „rod“ predstavlja društveni konstrukt, odnosno očekivanja da se usvoje etabrirane rodne uloge i karakteristike. Dodatni izazov u društvenoj praksi su ljudska prava transrodnih i interseks osoba³⁴, odnosno problemi međusektorske diskriminacije. Zbog toga bi zakonodavac ovdje morao konsultovati najbolje prakse i rezolucije EU (u kojoj oko nekih prava LGBTIQ+ zajednice ipak ne postoji saglasje, odnosno šest članica EU ne dozvoljava čak ni brak ni zajednicu istopolnih osoba). **Imajući u ukupan korpus ljudskih prava, kao i međusektorsku diskriminaciju, svakako bi bilo potrebno pomenuti i seksualnu orijentaciju i to ne samo u ovom dijelu Ustava, već i dijelu koji tretira diskriminaciju i pitanja cenzure. Svakako valja zadržati odrednicu vezanu za pol, jer on „prelazi“ u druge kategorije, a činjenica je da su žene sklonije da budu višestruko diskriminirane.**

³³ Od 1999. EU uvodi odredbe koje se odnose na borbu protiv diskriminacije po osnovu pola, rase, etniciteta, religije ili uvjerenja, invaliditeta ili seksualne orijentacije.

Vidjeti: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiEt9PmnOSAAXU6_rsIHfCSAK4Q-FnoECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FBlogServlet%3FdocId%3D1771%26langId%3Den%2520%25E2%2580%258E&usg=AOvVaw0Ebte159_Y8tmceQQJlBDf&opi=89978449 (Pristupljeno 17. 8. 2023)

³⁴ Vidjeti: *Istraživanje transrodnih, rodno varijantnih i interpolnih žrtava nasilja, SPEKTRA*, Podgorica, 2022.

Privremeno ograničenje prava i sloboda

Član 25

Za vrijeme proglašenog ratnog ili vanrednog stanja može se ograničiti ostvarivanje pojedinih ljudskih prava i sloboda, u obimu u kojem je to neophodno.

Ograničenje se ne smije činiti po osnovu pola, nacionalnosti, rase, vjere, jezika, etničkog ili društvenog porijekla, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja ili bilo kakvog drugog ličnog svojstva.

Ne mogu se ograničiti prava na: život; pravni lijek i pravnu pomoć; dostojanstvo i poštovanje ličnosti; pravično i javno suđenje i načelo zakonitosti; pretpostavku nevinosti; odbranu; naknadu štete za nezakonito ili neosnovano lišenje slobode i neosnovanu osudu; slobodu misli, savjesti i vjeroispovijesti; zaključenje braka.

Ne mogu se ukidati zabrane: izazivanja ili podsticanja mržnje ili netrpeljivosti; diskriminacije; ponovnog suđenja i osude za isto krivično djelo; nasilne asimilacije.

Mjere ograničenja mogu važiti najduže dok traje ratno ili vanredno stanje.

U Crnoj Gori je posljednjih godina došlo do naglog porasta mizoginije i govora mržnje usmjerenog prema ženama. Problem se uvećao i izoštrio u okruženju participativne digitalne kulture, a prednjačili su anonimni i poluanonimni portali i društvene mreže.³⁵ Reakcije Ombudsmana, loša regulacija, potpuno neregulisane društvene mreže i portali (koji djeluju kao mediji, ali ne podliježu obavezama koje mediji treba da ispunjavaju) kao i izostanak samoregulacije pokazali su u kojoj mjeri je država onesposobljena da djeluje i zaštiti ljudska prava

³⁵ Vidjeti: <https://www.mminstitute.org/wp-content/uploads/2022/07/Uvrede-i-mrznja-u-crnogorskim-medijima.pdf> (Pristupljeno 17. 8. 2023)

<https://cgo-cce.org/2023/07/21/politicke-partije-i-mediji-marginalizovali-te-mu-rodne-ravnopravnosti-u-kampanji/>
(Pristupljeno 17. 8. 2023)

žena. Umjesto toga, mizoginija i govor mržnje su se mogli naći i u mejnstrim medijima, kao i u istupima pojedinih poslanika u Skupštini. Crnogorski Ustav jasno zabranjuje cenzuru i u drugom stavu navodi izuzetke u kojima je to neophodno. Posebno se navode rasna, nacionalna i vjerska mržnja i diskriminacija.

Zabrana cenzure

Član 50

U Crnoj Gori nema cenzure.

Nadležni sud može spriječiti širenje informacija i ideja putem sredstava javnog obavještanja samo ako je to neophodno radi: sprječavanja pozivanja na nasilno rušenje Ustavom utvrđenog poretka; očuvanja teritorijalnog integriteta Crne Gore; sprječavanja propagiranja rata ili podstrekavanja na nasilje ili vršenje krivičnog djela; sprječavanja propagiranja rasne, nacionalne i vjerske mržnje ili diskriminacije.

S obzirom na činjenicu da ovako koncipirane ustavne odredbe u praksi nisu dovele do kvalitativnog iskoraka, **potrebno je da se uz rasnu³⁶, nacionalnu i vjersku mržnju obavezno imenuje i rodno zasnovana mržnja. Međutim, pitanje govora mržnje, a posebno rodno zasnovanog govora mržnje u svijetlu tehnološkog razvoja je nešto što će se morati da se preciznije definiše Ustavom, ali ne samo u ovom njegovom članu.**³⁷

Rodno zasnovana mržnja³⁸ je u proteklom periodu bila praćena ostalim devijantnim ponašanjima u odnosu na žene. U kratkom periodu su se dogodila četiri femicida, koja su razotkrila razmjere nasilja nad ženama³⁹ i neadekvatan rad institucija. Zbog toga je takođe važna tak-

³⁶ Ovdje posebno imamo u vidu uporno održavanje *anticiganizma* kao klasičnog oblika rasizma, a unutar njega višestruko je otežan položaj žena u svim oblastima života.

³⁷ Utoliko je važniji maksimalno inkluzivan pristup izmjenama i usavršavanju Ustava.

³⁸ Vidjeti i izvještaj iz 2021. <https://www.osce.org/files/f/documents/2/1/487336.pdf>

³⁹ U tom smislu se čini da bi možda trebalo da bude prvo preformulisani termin 'nasilje' umjesto 'mržnja' (osjećanje teško dokazivo) i obrađeno kao poseban dio, ali ne u ok-

sativna zabrana rodno zasnovane mržnje, jer djeluje odvraćajuće kada su u pitanju nasilje i vršenje krivičnih djela nad ženama.

Crnogorski Ustav jemči pravo nasljeđivanja, što je od osobitog značaja u patrijarhalnoj zajednici kakva je Crna Gora. Da postoji raskorak između ustavnih načela i životne prakse svjedoči relativno spor rast knjiženja nekretnina na žene⁴⁰, odnosno nasljeđivanja. Iako je jasan sam po sebi, možda bi ipak u članu 60, a upravo zbog ublažavanja nejednakosti koje su vjekovima indukovali običajno pravo i tradicija, bilo optimalnije koristiti formulaciju o jemčenju prava nasljeđivanja „ženama i muškarcima“.

Pravo nasljeđivanja

Član 60

Jemči se pravo nasljeđivanja.

Prava zaposlenih

Član 64

Zaposleni imaju pravo na odgovarajuću zaradu.

Zaposleni imaju pravo na ograničeno radno vrijeme i plaćeni odmor.

Zaposleni imaju pravo na zaštitu na radu.

Omladina, žene i invalidi uživaju posebnu zaštitu na radu.

viru ovog člana Ustava. Svakako bi inkluzivna rasprava pokazala da li bi ovo trebalo da bude ustavna kategorija.

⁴⁰ Podaci i njihov kredibilitet variraju, a jedno od objašnjenja koje je Odboru za rodnu ravnopravnost dao MONSTAT je da su podaci „rasuti“ kod notara, u Katastru i u odlukama sudova. Da bi došlo do kvalitativne promjene, potrebno je objediniti podatke na jednom mjestu i od početka knjiženja ih rodno agregirati. Da je Crna Gora dalje odmakla na planu uvođenja socijalnog kartona građana i građanki, i ovo pitanje je moglo biti riješeno a situacija unaprijeđena.

Zdravstvena zaštita

Član 69

Svako ima pravo na zdravstvenu zaštitu.

Dijete, trudnica, staro lice i lice sa invaliditetom imaju pravo na zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda, ako to pravo ne ostvaruju po nekom drugom osnovu.

Zaštita majke i djeteta

Član 73

Majka i dijete uživaju posebnu zaštitu.

Država stvara uslove kojima se podstiče rađanje djece.⁴¹

Kada je riječ o članu 64, on jasno definiše vodeće društvene grupe koje su pogođene nejednakošću kada je u pitanju zapošljavanje: omladina, žene⁴² i invalidi⁴³. Treći stav ovog člana je putokaz za uvođenje posebnih mjera koje bi trebalo da doprinesu promjeni stanja, kao i izmjenu i dopunu raznih zakonodavnih rješenja.⁴⁴ Zato je važno uključivanje posebnih klauzula koje dozvoljavaju uvođenje takvih mjera (uz obavezno naglašavanje njihove privremenosti do trenutka kada se postavljene ciljevi ostvare).

⁴¹ Navodi iz: *Ustav Crne Gore*, JU Službeni list Crne Gore, Podgorica, 2016.

⁴² Vidjeti: *Rodno zasnovana diskriminacija u oblasti rada u Crnoj Gori*, https://womensrightscenter.org/wp-content/uploads/2020/09/Rodno_zasnovana_diskriminacija.pdf (Pristupljeno 17. 8. 2023)

⁴³ Posebno težak je multisektorski diskriminatorni problem zapošljavanja žena sa invaliditetom, gdje je broj nezaposlenih žena gotovo dvostruko veći. Vidjeti: <https://imiboke.me/static/istrazivanje-diskriminacija-e8b4cb5b2b40d-e79004831cd90f180d7.pdf> (Pristupljeno 17. 8. 2023)

⁴⁴ Kada su u pitanju žene, posebnim mjerama bi se morao obuhvatiti prostor neplaćenog rada i brige o članovima porodice sa posebnim potrebama. To se odnosi i na uslove rada, o čemu govori i Priručnik o rodno odgovornoj skupštini. Takođe, važno je pitanje rodno zasnovanog mobinga, kojem je svoj individualni doprinos dala autorka Irena Radović. (*Priručnik za žrtve mobinga u Crnoj Gori* i *Mobing u Crnoj Gori*, European, 2022)

U Crnoj Gori je važno sačuvati nasljeđe koje datira iz perioda socijalizma, kada je riječ o zaštiti trudnica i novorođenčadi⁴⁵ kroz plaćeno odsustvo i njegovo trajanje, na šta referiše član 69. Nažalost, postala je uobičajena praksa da žene ta prava ne ostvaruju u punoj mjeri ili nikako u privatnom sektoru, a osobito kada je riječ o neprijavljenom radu „na crno“. Žene su vrlo često diskriminirane pri zapošljavanju ukoliko se spremaju za materinstvo, a ukupan problem smanjenja nataliteta se po pravilu delegira isključivo ženskoj populaciji. Lako je vidjeti da ustavna obaveza ne proizvodi efekte, bez obzira na povremena, neuspješna nastojanja da se situacija poboljša.

Član 73 na direktn način potvrđuje tradicionalnu podjelu rodni uloga, odnosno pitanje roditeljstva i podsticanje rađanja djece se delegiraju prvenstveno majci. Zbog toga bi neizostavno umjesto odrednice „majka“ trebalo da stoji „roditelj“.⁴⁶

Svojevrsnu neodređenost i nedorečenost člana 73 u dijelu koji se tiče odrednice da „država stvara uslove kojima se podstiče rađanje djece“ treba razmatrati u svijetlu Istanbulske konvencije. Naime, ovakva formulacija može voditi do toga da se ospore prava žena da samostalno raspolazu svojim tijelom, koje garantuje Istanbulska konvencija. Činjenica je da čak i unutar EU postoje zemlje koje počinju da različitim intervencijama onemogućavaju ženino pravo na abortus.

⁴⁵ Jedan od priloga ostvarivanju jednakost u okviru roditeljstva su izmjene i dopune Zakona o radu, kao i produživanje ugovora o radu na određeno vrijeme ukoliko ističe u periodu korišćenja porodijskog odsustva.

<https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-radu.html> (Pristupljeno 17. 8. 2023)

Ipak, u praksi je gotovo neznan procenat očeva koji koriste pravo na porodično odsustvo radi brige o novorođenčetu. Ovaj „detalj“ ukazuje na tvrdokornost tradicionalne podjele uloga.

⁴⁶ Jedan od kvalitativnih zakonodavnih iskoraka je bio uvođenje mogućnosti da očevi takođe koriste porodično odsustvo, ali se ona u praksi iznimno rijetko koristi. Takođe, umjesto uopštene formulacije „država stvara uslove“, inkluzivna rasprava bi mogla pokazati da li je potrebno imenovati „socijalne servise“ koji omogućavaju državni cilj stvaranja uslova za veći natalitet, njihovo normiranje i kontrolu.

Takođe, narastajuća klerikalizacija kod nas, u regionu pa i u svijetu, ozbiljno može da zaprijeti sekularnim načelima koja Ustav treba da garantuju kao ljudska prava žena.⁴⁷

Dodaci:⁴⁸

STANJE RODNE RAVNOPRAVNOSTI U CRNOJ GORI PREMA IZVJEŠTAJU EK ZA 2022. GODINU

- Parlament je nastavio da jača svoju transparentnost uspostavljanjem nekoliko službi orijentisanih prema građanima **Kapacitet parlamenta da integriše i nadgleda pitanja rodne ravnopravnosti treba poboljšati.** (str. 11)
- U politici i dalje dominiraju muškarci i primjetno je da **verbalno zlostavljanje žena u političkom životu raste**, posebno u javnoj sferi i posebno prema mlađim političarkama. Sistemski nedostaci ostaju, a patrijarhalni stavovi i nedovoljni partijski interes i dalje predstavlja prepreku aktivnijem uključivanju žena u politiku. Međupartijski Klub žena u Skupštini nastavio je svoju aktivnu ulogu i pokrenuo razgovore o unapređenje pravnog okvira o rodnim pitanjima kroz izmjene i dopune Krivičnog zakona. **Odbor za rodnu ravnopravnost je unaprijedio svoju nadzornu funkciju, organizujući brojna konsultativna i kontrolna saslušanja. Poslanici i skupštinsko osoblje povećali su kapacitete u rodno odgovornom budžetiranju i rodnim procjenama u izradi i usvajanju zakona i politika. I dalje posto-**

⁴⁷ Zato bi bilo dobro sačuvati norme koje predstavljaju nasljeđe nekadašnje Jugoslavije kada je u pitanju pravo žena i procedure vezane za abortus. **U već pomenutoj analizi *Kako orodniti ustav?* kao jedan od mjera predloženo da se u Ustav unesu odredbe koje se tiču reproduktivnog zdravlja, koja je i dalje aktuelna.**

⁴⁸ Autorka se zahvaljuje Angelini Šaranović, Željani Bošković, Maji Lalić i posebno Tamari Pešić za kritičko čitanje i korisne sugestije.

je nedostaci u pravnom okviru koji reguliše političke partije i njihovo finansiranje. Rezultati rada Agencije za borbu protiv korupcije i Državne revizorske institucije o praćenju finansiranja političkih partija su veoma ograničeni. Potrebno je više napora da seojačaju kontrolni mehanizmi i političke partije bi trebalo da prate njihove preporuke na efikasniji i transparentniji način. Neprimjeren govor i dalje dominira u nekim debatama, a poslanici koriste termine koji su u kontekstu produbljenih političkih, društvenih i etničkih podjela i ne doprinose preko potrebnom pomirenju i poboljšanom međupartijskom dijalogu. (str. 13)

- **Političko učešće žena i dalje je nisko na lokalnom nivou.** Za najnovije lokalne izbore u Beranama predate su i potvrđene dvije izborne liste, iako nije obezbijedena pravno obavezujuća kvota od 30% žena kandidata. **Postoji potreba za uvođenjem obaveznog rodnog budžetiranja i dodjeli više sredstava ženskom preduzetništvu na lokalnom nivou i osiguravanje uključivanja rodnih pitanja na svim nivoima donošenja odluka, planiranja politika i njihovih implementacija.** (str. 14)

- Implementacija akcionog plana za program reforme upravljanja javnim finansijama 2016-2020 produžen do 2021. godine, omogućavajući konsolidaciju prethodnih rezultata u programima zasnovanim i rodno osjetljivom budžetiranju, budžetiranju prema učinku i postepenoj implementaciji srednjoročnog budžetskog okvira. Međutim, akcioni plan nije produžen na 2022. godinu. Usvajanjem izmjena i dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti radi njihove konsolidacije reforme, uključujući uspostavljanje fiskalnog saveta, još uvek čekaju. Državni budžet elektronski sistem je značajno poboljšán, ali ostaju izazovi oko uključivanja svih javnih institucija u centralizovanom sistemu plata i u pogledu interoperabilnosti gdje postoje različiti IT sistemi. Novi program reforme upravljanja javnim finansijama za 2022-2026 i akcioni plan za 2022-2024 tek treba da budu usvojeni. Očekuje se da će se aktivnosti fokusirati na upravljanje javnim investicijama, du-

gom i fiskalnim rizicima, posebno u vezi sa reformom državnih preduzeća, kao i sa obavezama i imovinom, upravljanjem i obračunskim računovodstvom. Reforme u ovim oblastima će takođe doprinijeti sprovođenju nekoliko nacionalnih razvojnih strategija i programu ekonomske reforme. Dalje fino podešavanje budžetiranja zasnovanog na programu, budžetiranja prema učinku i sistemima unutrašnje kontrole, kao i povećana usklađenost između strateškog planiranja i srednjoročnog budžetskog okvira, imaju potencijal da dovedu do duboke modernizacije javnog sistema upravljanja finansijama u narednih nekoliko godina. Upravljanje javnim finansijama na lokalnom nivou treba uključiti u novi program reforme upravljanja javnim finansijama.(str. 16-17)

- Crna Gora je umjereno pripremljena u oblasti osnovnih prava. Zakonodavni i institucionalni okvir je uglavnom uspostavljen i Crna Gora nastavlja da ispunjava svoje međunarodne obaveze o ljudskim pravima. Međutim, i dalje su potrebni dodatni naponi da bi se implementirali u potpunosti. **Izveštajni period obilježila je povećana društvena polarizacija. Najranjivije grupe u društvu (uključujući Rome i Egipćane, osobe sa invaliditetom, LGBTIQ osobe) sve više su bile izložene diskriminaciji, govoru mržnje i zločin iz mržnje. Povećan broj femicida sa nedovoljnim praćenjem od strane vlasti, javno izražena mizoginija, rodno zasnovano nasilje i nasilje nad djecom su pitanja za ozbiljnu zabrinutost.** Potrebno je uložiti više napora kako bi se osigurao pristup pravosudnim organima, posebno ostvarivanju prava u upravnim i sudskim postupcima za ugrožene grupe. Prošlogodišnje preporuke su samo djelimično adresirane i ostaju važeće. U narednim godinama Crna Gora treba posebno:

- **revidirati zakonodavstvo kako bi se: povećala zaštita od nasilja u porodici, diskriminacije, mržnje, zločina i govora mržnje;** u skladu sa Univerzalnim periodičnim pregledom UN za 2018. Preporuka je da se zabrani zastarjelost krivičnih djela mučenja i drugi oblici zlostavljanja; u potpunosti uskladiti propise sa Zakonom o istopolnim partnerstvima iz 2020. godine; u pot-

punosti uskladiti propise sa Opcionim protokolom uz Konvenciju o pravima djeteta; kriminalizovati sve oblike braka sa osobom mlađom od 18 godina i uskladiti zaštitu ličnih podataka;

- unaprijediti međuinstitucionalnu saradnju kako bi se postigla efikasnija zaštita od svih vrsta diskriminacije, bolji pristup pravdi, puno uživanje procesnih prava i slobodne **pravne pomoći žrtvama kršenja ljudskih prava i zločina, posebno prema djeci, ženama, pripadnicima manjina, uključujući Rome i Egipćane, i lica sa invaliditetom**; obezbijediti punu operativnu sposobnost Ustavnog suda i usaglašeno tumačenje sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) i evropskih i međunarodnih standarda ljudskih prava kroz sudski sistem.(str.33)

- U oblasti rodne ravnopravnosti, nedostaci identifikovani evaluacijom Akcionog plana 2017-2021. ostaju uglavnom neriješeni. Vlada je u julu 2021. usvojila Nacionalnu strategiju za rodnu ravnopravnost 2021-2025, Akcioni plan za 2021-2022 i završni izveštaj o sprovođenju Akcionog plana za postizanje rodne ravnopravnosti 2017-2021. Strategija je uvela neke važne novine koje mogu doprinijeti unapređenju ženskih prava i rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori. Ovo uključuje sugestije specijalizovanih nevladinih organizacija za bolju rodnu ravnopravnost javnih politika, povećanje izborne kvote za manje zastupljen pol i osnivanje alimentacionog fonda. Međutim, Crna Gora mora da se bavi pitanjem rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici u strategiji. **Zakonodavni okvir o rodnoj ravnopravnosti i dalje ima ograničen uticaj zbog nedovoljne političke volje da se ovom pitanju da prioritet u opštim mehanizmima odgovornosti Vlade. Poteškoće su i dalje prisutne, posebno u vezi sa učešćem žena na tržištu rada i obukama po želji i vokaciji. Žene su takođe nedovoljno zastupljene u političkom i ekonomskom donošenju odluka. Žene često čine samo četvrtinu ukupnog menadžmenta u javnoj upravi zbog eksplicitne ili implicitne pristrasnosti u praksi zapošljavanja, obuke i unapređenja. Došlo je do povećanja klevetničkih kampanja, govora mržnje i upotrebe rodno**

zasnovanog nasilja nad ženama u politici i javnom životu. Žene su neproporcionalno pogođene COVID-19 pandemijom. Rodno zasnovano nasilje, posebno nasilje u porodici, ostaje ozbiljno i uporno krivično, društveno i javnozdravstveno pitanje. Iako su neke obuke za podizanje svesti organizovane tokom perioda izveštavanja, pitanja kao što su **duboko ukorijenjene patrijarhalne norme i stereotipi, ograničena svijest i kod pojedinaca i institucija, te nedostatak efikasnog sistemskog odgovora** i posvećenosti zaštiti žrtve, doprinose daljem pogoršanju posledica rodno zasnovanog nasilja. Nije bilo pomaka u zakonskom okviru. Specijalizovane NVO su registrovale povećanje od oko 20% slučajeva u 2021. u odnosu na prethodnu godinu, čak i za 80% u odnosu na 2019. godinu pre pandemije, što dokazuje da su pandemija i blokade rezultirale povećanjem nasilja u porodici. Procjenjuje se da je većina slučajeva rodno zasnovanog nasilja ostaje neprijavljeno. Prema sudskim podacima, 2021. godine bilo je 2176 prekršajnih slučajeva nasilja u porodici i 282 krivična djela, pokazujući da se tužioci mnogo češće opredjeljuju za blažu kvalifikaciju dela, tj. vode se prekršajni postupci, dok krivični predmeti čine svega 11,4%. Razlozi za to uključuju i nevoljnost žrtava da svjedoče. Da bi se ovo riješilo, potrebna je dalja obuka i specijalizacija sudija.

- **Crna Gora tek treba da usvoji novu strategiju zaštite od nasilja. Slučajevi nasilja protiv žena putem digitalnih sredstava takođe raste, uključujući sajber uhođenje i distribuciju intimnih foto ili video materijala, često praćenih prijetnjama i psihološkim nasiljem.** Ministarstvo finansija i socijalnog staranja izdvojilo je 200.000 eura za licenciranje pružalaca usluga za žrtve nasilja u predlogu budžeta za 2022, a učestvovalo je i u kampanji koju predvode OCD „16 dana aktivizma“, koja je obeležila borbu protiv rodno zasnovanog nasilja. Za finansiranje projekata NVO u vezi sa nasiljem protiv žena i nasilja u porodici. izdvojeno je 140.000 eura. **Država ne obezbeđuje dovoljno specijalizovanih usluga za žene i djecu koja su preživela nasilje. Krizni centri i jasni protokoli nisu uspostavljeni za žrtve seksualnog nasilja.** (str. 40-41)

U oblasti socijalne statistike, Zakon o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova tek treba da usvoji Skupština. Vremenski okvir popisa tek treba da bude naveden. Do decembra 2021. godine, prikupljanje podataka na terenu za anketu o rodno zasnovanom nasilju je završeno, a podaci za anketu o prihodima i uslovima života za 2020. godinu poslali su Eurostatu. Anketa za 2021. sprovedena je novom metodom računarske pomoći (Lično intervjuisanje (CAPI) u periodu april-maj 2022. Monstat je počeo da sprovodi redovno istraživanje o Inovativnim aktivnostima preduzeća za period 2018-2020 (podaci prikupljeni u drugoj polovini 2021) (str. 74)

- DRI je dodatno unaprijedila svoje institucionalne kapacitete u pogledu osoblja za reviziju. **Većina revizora su sertifikovani i imaju pristup internoj i međunarodnoj obuci, uključujući i kvalitet kontrola, etiku i integritet, rodnu ravnopravnost i rodno budžetiranje.** Jedna od pet pozicija kao član/ice Senata (pet ljudi na najvišem položaju koji odlučuju većinom), međutim, ostaje upražnjen, blokirajući sve odluke kao posledicu.
- *Što se tiče inspekcije rada, odgovarajući zakonodavni okvir sa dovoljnim resursima i modernizovanim planiranjem inspeksijske aktivnosti sa poboljšanom koordinacijom između različitih inspeksijskih organa, rješavanje pitanja kao što je rod, što je pitanje koje izaziva nesrazmjeran uticaj na žene, još uvek nije ni uspostavljen, niti zaživio.* U izvještajnom periodu nije zabilježen napredak u pogledu efikasnosti povezivanja između baze podataka Zavoda za zapošljavanje i Poreske uprave. Radni odnos i socijalne službe su i dalje nedovoljno koordinisane. Proces digitalizacije Zavoda za zapošljavanje nije završen i njegova koordinacija sa centrima za socijalni rad ostaje pitanje koje treba riješiti.(str. 98)
- **Do sada nema konkretnih rezultata strategije inkluzije Roma za 2021-2025. u skladu sa strateškim okvirom EU za Rome su vidljivi. Napredak na primjeni Strategija za lezbejke, gej, biseksualne, transrodne, interseksualne i queer (LGBTIQ)**

(2019-2023) je nejasan. Uopšteno govoreći, organizacije civilnog društva i dalje moraju biti bolje integrisane u proces donošenja odluka. O ravnopravnosti žena i muškaraca u zapošljavanju i socijalnoj politici, prema Anketi o radnoj snazi MONSTAT-a, tokom 2021. godine, **rodni jaz između muškaraca i stope zaposlenosti žena (populacija od 20-64 godine) su se nastavile sa razlikom od 8,6 % procentnih poena u 2021, u poređenju sa 13,6 % u 2020.** Štaviše, rodni jaz u zapošljavanju i zaradama, seksualnom uznemiravanju na radnom mjestu, pristupačnoj brizi o djeci, neplaćenom radu i sistemi poreskih olakšica su pitanja koja imaju negativan uticaj na ravnopravnost žena i muškaraca i dalje zahtijevaju akciju. Zbog nedostatka podataka ne može se navesti koliko slučajeva seksualnog uznemiravanja su došla do suđenja. Paralelno, više se može učiniti u smislu podizanja svijesti javnosti o ovom pitanju, uključujući angažovanje kancelarije Ombudspersona i ženske nevladine organizacije. **Nije postignut napredak u pogledu zakonodavstva i nezakonodavnih mjera usmjerenih na balans između posla i privatnog života.** (str. 100)

- Iako je analiza sistema obrazovanja završena, Crna Gora još uvijek nema kvalitativnu, budžetiranu, višegodišnju strategiju obrazovanja i plan za održivost reformi. **Ovo bi zahijtevalo široku diskusiju sa svim relevantnim akterima, uključujući civilno društvo koje se bavi pitanjima mladih sa invaliditetom, manjinskim grupama, kao i rodnom dimenzijom koja bi se fokusirala na specifične potrebe djevojčica i dječaka.**

KAPACITET SKUPŠTINE DA NADGLEDA I INTEGRIŠE PITANJA RODNE RAVNOPRAVNOSTI

U Poslovniku je potrebno ustanoviti proširenja matičnosti Odbora za rodnu ravnopravnost na sve zakone koji imaju rodnu komponentu (slično kao što je slučaj sa Odborom za ekonomiju, finansije i budžet, kada su u pitanju predlozi zakona kojima se stvaraju obaveze za budžet - „Ako se predlogom zakona stvaraju obaveze za budžet Crne Gore, predlog zakona razmatra i odbor nadležan za budžet“. Član 137 stav 3.);

- Definisati **institucionalne prioritete zasnovane na analizi stanja** s ciljem smanjenje rodni razlika u svim aspektima rada Skupštine. Ovdje se misli i na razradu mehanizama *ex-ante* i *ex-post* rodne analize zakona.
- **Dizajnirati i sprovoditi programe obuka za podizanje svijesti o rodnoj ravnopravnosti** kako poslanika i poslanica, tako i zaposlenih u stručnim službanama.
- **Kreirati i uvesti politiku principa pariteta na svim nivoima unutar Supštine**, posebno kada se radi o jednakoj zastupljenosti žena i muškaraca na rukovodećim pozicijama.
- Skupština treba da ima **jasne politike balansa profesionalnog i privatnog života** i aktivno ih promoviše i primjenjuje podjednako za zaposlene muškarce i žene, insistirajući da politički subjekti uvode iste mjere. Ovo se može postići tako što će Skupština:
 1. **pružiti podršku svim parlamentarcima i parlamentarkama sa obavezama da brinu o drugim članovima porodice** (bilo da se radi o novorođenčadi, djeci školskog uzrasta, starijim osobama ili izdržavanim licima s posebnim potrebama) nudeći im alternative dužnosti i pri glasanju, kao što su plaćeno roditeljsko odsustvo i odsustvo za staratelja, fleksibilni radni aranžmani (uključujući glasanje na daljinu, što već postoji), glasanje putem zastupnika, ili uparivanje glasova;

2. osigurati da **politike i prakse o ravnoteži između posla i privatnog života** budu podjednako dostupne parlamentarnom osoblju;
- **Obavezati se i sprovoditi nultu toleranciju** prema svim oblicima rodno zasnovanog nasilja i diskriminacije na radnom mjestu u parlamentu:
1. **izradom kodeksa ponašanja**, sa stanovišta rodno osjetljivih pitanja, kroz solidno i obuhvatno prikupljanje podataka korišćenjem međunarodno akreditovanih i usklađenih pokazatelja;
 2. odražavanjem **razumijevanja uzroka i prevencije rodno zasnovanog nasilja** i važnosti interseksionalnosti u odredbama kodeksa ponašanja;
 3. obezbjeđivanjem da **se kodeks ponašanja primjenjuje na svako lice** zaposleno u parlamentu;
 4. uspostavljanjem **nezavisnih mehanizama za postupanje po žalbama i obeštećenje**;
 5. obezbjeđivanjem **povjerljivog pristupa pomoći** žrtvama;
 6. obezbjeđivanjem **pravnih lijekova** kao i disciplinskih sankcija protiv počinitelja;
 7. obavezivanjem pohađanja obuke za **borbu protiv seksizma i uznemiravanja za sve zaposlene u Skupštini i javno objavljivanje** (npr. u zbirnom, kvantitativnom obliku) radnji koje su preduzeli parlament i nezavisni mehanizam za žalbe.
 8. redovnim **preispitivanjem kodeksa i žalbenog procesa i javno objavljivanje** (npr. u zbirnom, kvantitativnom obliku) radnji koje su preduzeli parlament i nezavisni mehanizam za žalbe.
- Skupština treba da sprovodi **stalna i ad hoc istraživanja među poslanicima i zaposlenima** kako bi pratila oblast rodne ravnopravnosti i orodnjenost politika i zakona koje Skupština donosi.
 - Skupština treba da stvara **obrazovno-informativne sadržaje** koji doprinose postizanju rodne ravnopravnosti, a sadržaji koji se kreiraju prema spoljašnjoj javnosti oslikavaju jasnu opredijeljenost i doprinos institucije politikama rodne ravnopravnosti.

- **Službeni komunikacioni kanali treba da integrišu rodnu ravnopravnost kao osnovni princip u komunikacijama** (web-site, društvene mreže i sl.), uz blisku saradnju s medijima koji su uključeni i informisani o svim aktivnostima u pravcu podsticanja rodne ravnopravnosti i afirmacije političke participacije žena.
- **Ostvarivati i dalje saradnju s civilnim društvima koje rade na pitanjima rodne ravnopravnosti**, kao i partnerstvo s međunarodnim organizacijama koje se bave pitanjima rodne ravnopravnosti; sprovoditi zajedničke projekte, izvještavanje prema međunarodnim tijelima; afirmisati rad institucija po pitanju rodne ravnopravnosti;
- **Promjene Poslovnika** kako bi se povećao broj žena imenovanih na rukovodeće pozicije u parlamentu (uključujući predsjednice odbora i rukovodeće pozicije u odboru);
- **Promjene Poslovnika** kako bi se garantovala proporcionalna i pravična raspodjela parlamentarki u svim odborima – ne samo u onim koji se odnose na socijalna pitanja i u parlamentarnim delegacijama;
- Jačanje politika i mjera koje će uspostaviti **rodnu ravnotežu i među zaposlenima u parlamentu**, horizontalno i vertikalno;
- **Prikazati** promjene indeksa rodne ravnopravnosti pozivajući se na baze podataka kojima upravljaju međunarodne organizacije (kao što je Evropski institut za rodnu ravnopravnost); redovno pregledanje i objava podataka razvrstanih po raznolikosti i preduzimanje mjera za ispravljanje slučajeva neravnoteže različitosti u učešću.⁴⁹

Kristin van der Leest: *Koje su to naučene lekcije i/ili najbolja praksa koju možemo izvući iz primjera ustava koje smo proučavali?*⁵⁰

⁴⁹ U sastavljanju ovih predloga je učestvovala stručna služba Odbora za rodnu ravnopravnost uz poseban doprinos Tamare Pešić.

⁵⁰ <https://wapi.gov.me/download-preview/6f5133c4-445d-43e9-99aa-61ee2fbbd-59f?version=1.0>

U istom dokumentu vidjeti: Daliborka Uljarević, *Ustavna I politička analiza (Crna Gora)*

1. Odlučiti o pristupu: ustavi mogu uključiti posebnu Povelju o ženskim pravima, ili uključiti relevantne odredbe o rodnoj ravnopravnosti i prava kroz cijeli tekst.
2. Uspostavljanje osnovnih ljudskih prava, uključujući slobodu, ravnopravnost, dostojanstvo, i bezbjednost pojedinaca, kao osnovnih principa države u preambuli koja će tada pretpostaviti status normi kojima društvo upravlja.
3. Uključivanje odredbe o ravnopravnosti u okviru prvog poglavlja ustava, naglašavajući politička i građanska prava. Ova odredba će se baviti i posebno naglasiti zabranu diskriminacije na osnovu pola, ali isto tako i roda, bračnog stanja, seksualne orijentacije, prepoznajući da diskriminacija nad ženama i djevojkama može preuzeti neke od ovih oblika.
4. Institucionalizovati rodnu ravnopravnost u svim nacionalnim strategijama, uključujući budžet i strategije smanjenja siromaštva.
5. Uključiti detaljne umjesto nejasnih odredbi koje ustavni sudovi mogu interpretirati na sužen način: osigurati da se fraza „muškarci i žene“ koristi umjesto „pojedinaac“, „osobe“, „građani“.
6. Koristiti rodno-senzitivni jezik kroz cijeli tekst. Ovo podrazumijeva osiguranje da se zamjenice „njega“ i „nje“ koriste u tekstu. Nije dovoljno da tekst bude „rodno neutralan“ u smislu jezika, treba učiniti dodatni napor i uključiti reference koje se odnose na žene.
7. Zagovarati mjere koje su osmišljene da osiguraju postizanje suštinske kao i formalne ravnopravnosti, u obliku afirmativne i pozitivne akcije kako bi se kretali iza poimanja ravnopravnosti koja ignoriše šire istorijske kontekste potčinjenosti.

8. Obezbijediti zabranu posredne i neposredne diskriminacije.
9. Uključiti odredbe koje čuvaju primat međunarodnog prava, naročito u odnosu na religijske i običajne zakone.
10. Uključiti specifična ustavna prava
 - Prve generacije: građanska i politička prava
 - Druge generacije: ekonomska i socijalna prava
11. Obezbijediti uključivanje reproduktivnih prava žena, uključujući pravo na izbor. Ovo uključuje pristup medicinskim ustanovama, kontracepciji, medicinskim uslugama, kao što su klinike za planiranje porodice, i odgovarajuće informacije koje se tiču ženskog izbora i prava.
12. Naglasiti podjelu grana vlasti i obuhvatiti politički pluralitet (više-stranačka demokratija). Sloboda udruživanja – civilno društvo, sindikati.
13. Ohrabriti ravnopravnu rodnu zastupljenost u različitim tijelima donošenja odluka.
14. Uključiti odredbu koja se tiče vanrednog stanja koja je upakovana u jezik ljudskih prava.
15. Osigurati da su obezbijeđeni pravni lijekovi kao što su ustavni sudovi koji su sposobni da urade kritički osvrt i odbori, savjeti, komisije, ili ombudsmani.
16. Ohrabriti pregled zakonske regulative kako bi se osigurala usklađenost sa odredbama o rodnoj ravnopravnosti.

LITERATURA

1. *Analiza diskriminacije na političkoj sceni Crne Gore*, CEDEM, 2022, Podgorica
2. *Analiza odluka sudova za prekršaje Crne Gore, u oblasti nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja sa osvrtom na praksu insitucije zaštitnika i ESLJP u toj oblasti*, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/1/487336.pdf>
3. *Analiza uticaja klimatskih promjena sa rodnog aspekta*, Ženska akcija, 2022.
4. Criado Perez, Caroline, *Invisible women – Data bias in a world designed for men*, Abrams, Press, new York, 2019.
5. Elezović Sanja, Komar, Olivera, *Upitnici za provjeru odonjenosti zakonskih akata sa primjerima ex-post analize četiri odabrana zakona* (Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, Zakon o turizmu i ugostiteljstvu, Zakon o nasljeđivanju i Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru), OEBS, Podgorica
6. *Equality between men and women*, Fact Sheet on the European Union <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/59/equality-between-men-and-women>
7. EU Gender Equality Law, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiEt9PmnOSAAxU6_rsIHf-CSAK4QFnOECBkQAQ&url=https%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FBlobServlet%3FdocId%3D1771%26langId%3Den%2520%25E2%2580%258E&usg=AOvVaw0Ebte159_Y8tmceQQJlBDf&opi=89978449
8. *Gender Equality Strategy 2020-2025*. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_en
9. *Gender responsive budgeting in the field of employment of perons with disabilities*, Montenegro, UNPRPD, BOKE Podgorica <https://imiboke.me/static/istrazivanje-diskriminacija-e8b-4cb5b2b40de79004831cd90f180d7.pdf>
<https://wapi.gov.me/download-preview/6f5133c4-445d-43e9-99a>

- a-61ee2fbbd59f?version=1.0
<https://wapi.gov.me/download-preview/6f5133c4-445d-43e9-99aa-61ee2fbbd59f?version=1.0>
<https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/913/376-1732-.pdf>
10. *Indeks rodne ravnopravnosti*, Crna Gora, 2023, [https://www.monstat.org/uploads/files/demografija/rodnaavopravnost/Indeks%20rodne%20ravnopravnosti%20MNE%20\(2\)_25.7.pdf](https://www.monstat.org/uploads/files/demografija/rodnaavopravnost/Indeks%20rodne%20ravnopravnosti%20MNE%20(2)_25.7.pdf)
 11. *Indeks rodne ravnopravnosti*, Crna Gora, 2019
 12. *Istraživanje transrodnih, rodno varijantnih i interpolnih žrtava nasilja*, SPEKTRA, Podgorica, 2022.
 13. *Kako orodniti ustav ?*, Ministarstvo pravde, 2011. <https://www.gov.me/dokumenta/6f5133c4-445d-43e9-99aa-61ee2fbbd59f>
 14. *Knjiga dobrodošlice, Priručnik za poslanice i poslanice*, oktobar 2020, Podgorica)
 15. Leest, Kristin van der, *Orođnjavanje ustava: Odredbe o rodnoj ravnopravnosti u odabranim ustavima*,
 16. *LGBTIQ Equality Strategy 2020-2025*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_en
 17. Mason, Mary Ann, Mason Ekman, Eve, *Mothers on the Fast Track*, Oxford Univerity Press, New York, 2007.
 18. Nelević, Nataša, *Istorijska čitanka: Žene u Crnoj Gori od 1790. do 1915*, NOVA, Podgorica 2011.
 19. *Političke partije i mediji marginalizovali temu rodne ravnopravnosti u kampanji*, <https://cgo-cce.org/2023/07/21/politicke-partije-i-mediji-marginalizovali-temu-rodne-ravnopravnosti-u-kampanji/>
 20. Povelja o osnovnim pravima Evropske Unije,
 21. Radović, Irena, *Mobing u Crnoj Gori*, European, 2022)
 22. Radović, Irena, *Priručnik za žrtve mobinga u Crnoj Gori*
 23. *Rodno odgovorna reforma investicione klime u Crnoj Gori* <https://biznis-api.gov.me/media/files/1649799541-mapaputa-za-kreiranje-djelotvornog-puta-za-zene-u-biznisu-cg.pdf>

24. *Rodno zasnovana diskriminacija u oblasti rada u Crnoj Gori*, https://womensrightscenter.org/wp-content/uploads/2020/09/Rodno_zasnovana_diskriminacija.pdf
25. *Situational Analysis of the Rights of Persons with disabilities in Montenegro* https://www.unprpd.org/sites/default/files/library/2022-12/CR_Montenegro_2021.pdf
26. *U Crnoj Gori nema povećanja etničke distance*, <https://www.cedem.me/vijesti/nema-povecanja-etnicke-distance-u-crnoj-gori/>
27. Uljarević, Daliborka, *Ustavna I politička analiza (Crna Gora)*
28. *Uvrede i mržnja u crnogorskim medijima*, Institut za medije Crne Gore, Podgorica, 2022. <https://www.mminstitute.org/wp-content/uploads/2022/07/Uvrede-i-mrznja-u-crnogorskim-medijima.pdf>
29. *Zakon o radu*, <https://www.paragraf.me/propisi-crnegore/zakon-o-radu.html>
30. *Zastupljenost žena pripadnica manje brojnih naroda u društvenom životu Crne Gore*, Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava, Građanska alijansa, Podgorica, 2022.
31. *Značaj i uloga Skupštine u ostvarivanju rodne ravnopravnosti – Knjiga dobrodošlice za nove poslanike i poslanice*, <https://api.skupstina.me/media/files/1669980799-znacaj-i-uloga-skupstine-u-ostvarivanju-rodne-ravnopravnosti-knjiga-dobrodošlice-za-nove-poslanike-i-poslanice.pdf>
32. *Žene i muškarci u Crnoj Gori*, Podgorica, 2020. (Osmo izdanje)
33. *Ženski politički aktivizam u Crnoj Gori*, WFD, istraživanje sprovedeno 2021. <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-02/WFD-brosura-mne.pdf>

NADA DROBNJAK

Ekspertkinja za rodnu ravnopravnost,
bivša šefica Kancelarije za rodnu ravnopravnost u
Vladi Republike Crne Gore i predsjednica Odbora
za rodnu ravnopravnost u 21, 24, 25 i 26
sazivu Skupštine Crne Gore

USTAVNE GARANCIJE RODNE RAVNOPRAVNOSTI U CRNOJ GORI OD DRUGE POLOVINE XX VIJEKA DO OBNOVE NEZAVISNOSTI 2006. GODINE

1. UVOD

Građansko društvo XVIII i XIX vijeka karakterisala je borba za savremeni ustav, kao potpun, cjelovit, pisani dokument, sa ciljem da se suzbije i ograniči samovolja apsolutne monarhije, da se ukinu privilegije i da se stvore uslovi za uspostavljanje jednskosti pred zakonom i uopšte, a često i da bi se ostvarila nacionalna emancipacija. To je period i donošenja deklaracija o slobodama i pravima.

Tako je u vrijeme Francuske revolucije usvojena Deklaracije o pravima čovjeka i građanina, kao preteča prvog francuskog Ustava. Deklaracija je bila prvi pravni akt na evropskom kontinentu koji je proklamovao osnovne slobode i prava građana, te je tako uticala na širenje ideja o ljudskim pravima i stvaranju vizije o pravima čovjeka. No, pisanje i usvajanje Deklaracije bilo je determinisano odnosima u društvu, u kome žene i muškarci nijesu bili ravnopravni, te žene nijesu imale mogućnost uticaja na sadržinu ovog dokumenta. Zato je Olemp de Guž (1775 – 1793) u Deklaraciji o pravima žene i građanke, s pravom upozorila da „Zakon mora biti izraz opšte volje; sve građanke i građani moraju lično, ili preko svojih predstavnika, da učestvuju u njegovom donošenju; zakon mora biti jednak za sve; a pošto su u očima zakona sve građanke i građani jednaki, moraju im pod istim uslovima biti dostupne sve počasti, položaji i javne službe, prema njihovim

spособnostima i bez ikakve razlike osim u vrlinama i nadarenosti.“ (čl. 6), kao i na legitimno pravo građanki da aktivno participiraju u kreiranju i donošenju ustava, jer „Ne može se reći da ima ustav ono društvo gde nije osigurana zaštita prava niti primenjeno načelo podele vlasti; ustav je ništavan ako većina jedinki koje čine naciju nije učestvovala u njegovom donošenju.“ (čl. 16).

Poslednjih 80 godina obilježeno je progresom u prihvatanju i poštovanju ideje o univerzalnosti ljudskih prava i načela jednakosti. No, postizanje rodne ravnopravnosti ide jako sporo, pa Francine Demichel (1997) konstatuje da „žene prolaze kroz pravu nevidljivost u pravu: one su istovremeno izražene i zaboravljene“.

Pravno preoblikovanje određenog društvenog interesa kroz odgovarajući politički proces ogleda se prilikom pisanja i usvajanja ustava neke države. Ustav, kao najznačajniji politički dokument određene države, predstavlja temelj i okvir pravnog sistema, a kao najviši pravni akt propisuje osnovna načela, organizaciju i djelovanje političkog sistema. On precizno određuje odnose između pojedinaca i društva, između sloboda koje garantuje i autoriteta koji izgrađuje. Smerdel & Sokol (2007) objašnjavaju da ustavotvorac, kada donosi ustav, mora tačno znati što politički želi postići određenim propisima i da od toga zavisi njegova formulacija. Zato je načelno ustavno garantovanje ravnopravnosti žena i muškaraca, između ostalog, važno pitanje, jer se odnosi na ustavni status građanki i njihova osnovna ljudska prava.

U prvom crnogorskom Ustavu iz 1905. godine nije se, u skladu sa pravnom teorijom tog vremena, koristio termin “ljudska prava” iako se u narodu govorilo o “ljuckim pravima” već su ona u dijelu 14 Ustava označena kao „ustavna prava crnogorskih državljana”. Ovdje se vidi jedna od specifičnosti Ustava za Knjaževinu Crnu Goru jer je opšteprihvaćeni termin u ustavima tog doba „građanin” zamijenjen terminom „državljanin” u smislu titulara građanskih prava i sloboda. Crnogorskim državljanima se jemče lične slobode, a eksplicitno se garantuje i: jednakost svih pred zakonom, pravo na odbranu, slobodu govora, kao i pravo na obraćanje

organima državne vlasti. Kako se najveći broj individualnih prava garantuje „crnogorskom državljaninu“ realno je pretpostaviti da sva ta prava pripadaju i „crnogorskoj državljanici“, ali realnu sliku možemo dobiti samo ako sagledamo ko su u praksi bili subjekti ovih prava u konkretnim društvenim okolnostima.

Rodna ravnopravnost je značajan segment univerzalnih ljudskih prava, a u sklopu tih prava i stvaranja ambijenta za kreiranje, implementaciju i promociju ustavnih i zakonskih rješenja. Zato će se u nastavku teksta analizirati evolucija u konstitucionalizaciji rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori u periodu od kraja II svjetskog rata do obnove nezavisnosti Crne Gore 2006. godine.

2. OPŠTI OSVRT NA USTAVNE GARANCIJE RODNE RAVNOPRAVNOSTI

Od načina na koji ustav definiše osnovne principe na kojima počiva država kao politička zajednica zavisi i sadržaj i kapacitet ljudskih prava koja se njime garantuju. Samim tim oni determinišu i prava i slobode koje utiču na kvalitet života građanki/građana, pa i na ona područja u kojima je vidljivo da su žene diskriminisane (rad, zapošljavanje, naknade za rad i dr.). Zato je važno u kontekstu ustavnih garancija sagledati i one garancije koje se neposredno odnose na ustavna jemstva rodne ravnopravnosti.

Takođe, da bi se shvatio potpuni domašaj ustavnih načela kojima se garantuje rodna ravnopravnost, neophodno je i druga ustavna jemstva i određenja posmatrati u svijetlu ovih načela. To znači da su i druga ustavna načela i određenja, koja su uglavnom sadržavali važeći crnogorski ustavi u periodu od 1946. do 2006. godine, prije uvođenja rodne ravnopravnosti u Ustav Crne Gore, podrazumijevala da svako od njih nosi u sebi dimenziju rodne ravnopravnosti, da se tako u praksi moraju tumačiti, te da su samim tim davala osnov za uvođenje i uređivanje rodne ravnopravnosti u sve zakone, druge propise i praksu. Evolucija ustavnih garancija rodne ravnopravnosti tako je uticala na

nivo ostvarivanja ženskih ljudskih prava i na promjenu konteksta u kome se ustavom garantovana prava ostvaruju.

U tom periodu se, kao rezultat uticaja ustavnosti socijalističkih zemalja, u Crnoj Gori može konstatovati pomak u konstitucionalizaciji rodne ravnopravnosti u odnosu na ranija jemstava socijalnih prava, minimuma socijalne sigurnosti i posebne zaštite koja uključuje i žene. Najznačajniji pomaci u ustavnom određenju ravnopravnosti žena i muškaraca koja karakteriše ovo vrijeme su: opšta ustavna zabrana diskriminacije, jemstva političkih prava žena, kao i proširivanje sadržaja i obima socijalnih prava i socijalne zaštite u skladu s principom socijalne pravde. Važno je prepoznati i različite tendencije ovog procesa u periodu tranzicije države s kraja XX vijeka kada je vidljiva restrikcija kvaliteta, obima i sadržaja ustavnih garancija koje se odnose na socijalno-ekonomska prava.

Ako bi se ukratko sumirale najvažnije i specifične odlike ustavnih garancija rodne ravnopravnosti u ovom periodu ustavnog razvoja Crne Gore mogle bi se konstatovati dvije etape konstitucionalizacije rodne ravnopravnosti.

Prvu etapu karakteriše konstitucionalizacija rodne ravnopravnosti kroz zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu, garantovanje osnovnih političkih prava (jednako aktivno i pasivno biračko pravo za žene i muškarce) i širenje sadržaja i obima socijalnih prava u ambijentu socijalističke ustavnosti.

Drugu fazu ustavnog razvoja Crne Gore odlikuje socijalna, ali i ustavna tranzicija koju karakteriše restrikcija socijalno-ekonomskih prava.

3. RODNA RAVNOPRAVNOST U AMBIJENTU SOCIJALISTIČKE USTAVNOSTI (1946-1992)

Period socijalističke ustavnost u Crnoj Gori možemo posmatrati kroz tri faze razvoja: prve koja počinje usvajanjem Ustava Narodne Republike Crne Gore iz 1946. godine, druge od usvajanja Ustava Socijalističke Republike Crne Gore iz 1963. godine i treće od usvajanja Ustava Socijalističke Republike Crne Gore iz 1974. godine.

Ovim ustavima je garantovana ravnopravnost građana, bez obzira na njihova lična svojstva uključujući i pol, zabranjena je diskriminacija zasnovana na ličnim svojstvima, proširen je sadržaj, obim i kvalitet socijalnih i ekonomskih prava, ženama su garantovana sva politička prava kao i muškarcima, dok se im posebna prava garantovana u cilju zaštite njihove reproduktivne uloge.

A) USTAV NARODNE REPUBLIKE CRNE GORE IZ 1946. GODINE

Ustavotvorna skupština Narodne Republike Crne Gore usvojila je Odluku o proglašenju Ustava Narodne Republike Crne Gore 31. decembra 1946. godine. Prvi put, u ustavnom razvoju Crne Gore, se Ustavom, poglavlju „Prava i dužnosti građana“, izričito garantuje ravnopravnost žena i muškaraca u svim oblastima državnog, privrednog i društveno-političkog života (Ustav NRCG, čl.24 stav 1).

U ovom poglavlju Ustava se nalazi i garancija ravnopravnost građana pred zakonom, bez obzira na narodnost, rasu i vjeroispovijest (Ustav NRCG, čl.22 stav 1), dok se u identifikovanju ličnih svojstava ne prepoznaje pol, pa bi moglo, pošto se ne garantuje ravnopravnost i u odnosu na pol, da se postavi pitanje da li su žene građanke. No, sigurno je da se ovdje radi o nedosljednosti u identifikaciji ličnih svojstava, prije nego u namjeri da se diskriminišu žene. Ovo tim prije jer se ravnopravnost žena i muškaraca u političkom životu, prvi put, eksplicitno garantuje u Ustavu. Naime, Ustav izričito garantuje aktivno

i pasivno biračko pravo svakom građaninu koji je navršio 18 godina starosti, naglašavajući, između ostalog, ravnopravnost građana „bez razlike pola“ (Ustav NRCG, čl.23 stav 1). Tako je prvi put u Crnoj Gori konstitucionalizovano opšte i jednako biračko pravo žena i muškaraca.

Ustav ženama jemči niz socijalnih i ekonomskih prava. Ravnopravnost sa muškarcima eksplicitno je garantovana u kontekstu prava vezanih za rad. Jednaka plata za jednak rad jedan je od temeljnih principa Evropske unije sadržanih u članu 157. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, a to pravo je garantovano ovim Ustavom ženama Crne Gore (Ustav NRCG, čl.24 stav 2). Veći nivo ostvarivanja rodne ravnopravnosti ogleda se i u tome što se ženama garantuje da kao i muškarci uživaju posebnu zaštitu u radnom odnosu (Ustav NRCG, čl.24 stav 2), kao i zaštite njihovih reproduktivnih prava. Prepoznajući značaj ekonomskog osnaživanja žena i potrebu usklađivanja privatnih i radnih obaveza, a vezanih uz ulogu majke, garantovano je pravo na „plaćeno odsustvo prije i poslije porođaja“ i pravo na posebnu zaštitu majke i djeteta „osnivanjem porodilišta, dječijih domova i obdaništa“ (Ustav NRCG, čl.24 stav 3).

Brak i porodica su pod zaštitom države (Ustav NRCG, čl.26 stav 1), a izjednačava se status bračne i vanbračne djece kada su u pitanju obaveze i dužnosti koje roditelji imaju prema njima (Ustav NRCG, čl.26 stav 4).

U kontekstu postizanja rodne ravnopravnosti, odnosno jednakih mogućnosti da žene kao i muškarci mogu da obavljaju javne dužnosti, Ustavom je svim građanima garantovana podjednaka dostupnost svim javnim službama (Ustav NRCG, čl.33). Pored toga, svim građanima se garantuje zdravstvena zaštita (Ustav NRCG, čl.36) i dostupnost škola i drugih prosvjetnih i kulturnih ustanova (Ustav NRCG, čl.38).

B) USTAV SOCIJALISTIČKE REPUBLIKE CRNE GORE IZ 1963. GODINE

Usvajanjem Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1963. godine država je dobila nove ime, što je bilo rezultat uvjerenja da je socijalizam postao društvena stvarnost Jugoslavije. U njemu se društvo izričito određuje kao socijalističko, u kome je osnov ekonomskog sistema društvena svojina, a samoupravljanje je ne samo način odlučivanja u svim sferama društva, nego i temelj društvenih odnosa. U čl. 7 Ustava SFRJ je propisano da jedino rad i rezultati rada određuju materijalni i društveni položaj čovjeka. Nosilac suvereniteta je radni narod, a praktično svi građani pripadaju radnom narodu. Ipak, u Ustavu se prepoznaje pojam „građanin“, jer pripadnici društva ne samoupravljaју samo kao radni ljudi, već i kao jedinke, kao pripadnici društva i države, nezavisno od njihovog eventualnog radnog statusa. Garancije ljudskih i manjinskih prava Ustav SFRJ propisuje u Glavi III „Slobode, prava i dužnosti čovjeka i građanina“ koje su se, u kontestu federalne strukture države, primjenjivale i u Crnoj Gori. Iz aspekta rodne ravnopravnosti može se tumačiti da se na ovaj način ustavom garantuje ravnopravnost žena i muškaraca jer imenica čovjek označava odraslo ljudsko biće bilo kog pola.

Slobode i prava čovjeka i građanina ostvaruju se u međusobnoj solidarnosti ljudi (Ustav SFRJ, čl. 32, 1963), jemče se samoupravna prava (Ustav SFRJ, čl. 34, 1963), a proširen je ustavom garantovani sadržaj prava na rad i po osnovu rada (Ustav SFRJ, čl. 36, 37 i 38, 1963). Građanima se garantuje jednakost u pravima i dužnostima i jednakost pred zakonom, a među identifikovanim ličnim svojstvima je prepoznat pol (Ustav SFRJ, čl. 33, 1963).

Ustav eksplicitno ženu prepoznaje samo u ulozi majke i garantuje joj posebnu društvenu zaštitu (Ustav SFRJ, čl. 57, 1963). Interesantno je da se na potpuno isti način definisana odredba nalazi i u Ustavu Socijalističke Republike Crne Gore (Ustav SRCG, čl. 40: „Društvena zajednica pruža posebnu zaštitu majci i detetu.

Pod posebnom zaštitom društvene zajednice su maloletnici o kojima se roditelji ne staraju i druga lica koja nisu u mogućnosti da se sama brinu o sebi, svojim pravima i zaštiti svojih interesa.

Vojnim invalidima obezbeđuju se osposobljavanje za rad, invalidska prava i drugi oblici zaštite.”).

Za postizanje rodne ravnopravnosti značajne su i ustavne garancije političkih, ekonomskih i socijalnih prava, prije svih u izbornom procesu, obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti, naučnom i umjetničkom stvaralaštvu, socijalnom osiguranju. Ova prava su garantovana ne samo Ustavom SFRJ, već i Ustavom SRCG (Ustav SRCG, Glava II Društveno-ekonomsko uređenje, Glava III Društveno-političko uređenje, 1963), dok su garancije društvene zaštite porodice, da se brak zaključuje slobodnim pristankom lica koja stupaju u brak, te prava i obaveze roditelja, kao i izjednačavanje statusa bračne i vanbračne djece u odnosu s roditeljima date Ustavom SFRJ (Ustav SFRJ, čl. 58, 1963).

Zaštita ljudskih prava, pa samim tim i ljudskih prava žena i muškaraca, je jedna od najosjetljivijih karika u njihovoj normativnoj egzistenciji. Ustavom SRCG iz 1963. godine propisano je da se, radi ostvarivanja Ustavom i zakonom utvrđenih društveno-ekonomskih i političkih odnosa i jedinstva pravnog poretka, kao i radi zaštite sloboda i prava čovjeka i građanina, prava samoupravljanja i drugih prava organizacija i društveno-političkih zajednica, obezbjeđuje zaštita ustavnosti i zakonitosti i da je staranje o ustavnosti i zakonitosti dužnost sudova i drugih državnih organa, organa društvenog samoupravljanja i svakoga ko vrši javne ili druge društvene funkcije (Ustav SRCG, čl. 203). U skladu sa Ustavom, 1963. godine formiran je Ustavni sud Crne Gore čija je nadležnost, između ostalog, da odlučuje i o zaštiti prava samoupravljanja i drugih osnovnih sloboda i prava utvrđenih Ustavom kada su te slobode i prava povrijeđeni pojedinačnim aktom ili radnjom od strane organa Republike i u drugim slučajevima koje odredi zakon, a nije obezbijedena druga sudska zaštita (Ustav SRCG, čl. 218 stav 2).

C) USTAV SOCIJALISTIČKE REPUBLIKE CRNE GORE IZ 1974. GODINE

Ustav SRCG iz 1974. godine, za razliku od prethodnih ustava, sadrži u Uvodnom dijelu poseban odjeljak (Odjeljak V) sa načelima o slobodama, pravima i dužnostima čovjeka i građanina. Važnost ovoga oglada se u tome što su načelne ustavne odredbe „ključ“ za razumijevanje i primjenu normativnog dijela Ustava, odnosno „ovaj dio ustava je osnova i pravac za tumačenje ovog ustava i zakona, kao i za djelovanje svih i svakoga“ (Ustav SRCG, Osnovna načela, Odjeljak X, 1974).

Društveni karakter individualnih prava i sloboda koncipiranih u ovom Ustavu značio je napuštanje tradicionalne individualističke koncepcije o slobodama i pravima čovjeka i prelazak na društvenu solidarnost novog tipa, pa je Ustav osnovna ljudska prava i slobode vezao za društvene odnose i to na način kojim se cio društveno-ekonomski i društveno-politički sistem podređuje čovjeku i ona su „nerazdvojni dio i izraz socijalističkih samoupravnih demokratskih odnosa u kojima se čovjek oslobađa svake eksploatacije i samovolje i svojim radom stvara uslove za svestrani razvitak i slobodno izražavanje i zaštitu svoje ličnosti i za poštovanje ljudskog dostojanstva. Slobode i prava čovjeka i građanina ograničeni su samo jednakim slobodama i pravima drugih i interesima socijalističkog društva.“ (Ustav SRCG, Osnovna načela, Odjeljak V, stav 1, 1974). Jasno je da napad na slobode i prava drugih, kao i ugrožavanje osnovnih vrijednosti i interesa socijalističkog društva predstavlja zloupotrebu individualnih prava i sloboda, pa Ustav nameće obavezu zakonodavcu da odredi „u kojim je slučajevima i pod kojim uslovima korišćenje slobodama protivno ustavu povlači ograničavanje ili zabranu njihovog korišćenja“ (Ustav SRCG, čl.227, stav 2, 1974).

Sistematizacijom ljudskih prava i sloboda u Ustavu SRCG iz 1974. godine najveći broj individualnih prava i sloboda koncentrisan je u glavi V „Slobode, prava i dužnosti čovjeka i građanina“, ali se odredbe

o položaju čovjeka, njegovim pravima i slobodama nalaze u gotovo svim drugim glavama Ustava, a naročito onim koje su posvećene društveno-ekonomskom uređenju, osnovama društveno-političkog sistema i ustavnosti i zakonitosti (npr. svojinska prava, izborna odnosno delegatska prava, individualna i grupna socijalna prava, itd). Ljudska i manjinska prava se načelno garantuju svim građanima.

U domenu sloboda, prava i dužnosti čovjeka i građanina ovaj Ustav je u najvećoj mjeri ostao vjeran slobodama, pravima i dužnostima garantovanim Ustavom SFRJ iz 1963. godine. Ipak Ustav SRCG iz 1974. godine u ovoj oblasti ima niz značajih novina kojima je postojeća skala ljudskih prava i sloboda u znatnoj mjeri obogaćena, a time i unaprijeđena konstitucionalizacija rodne ravnopravnosti. Tipično nova individualna prava, slobode i dužnosti čovjeka i građanina prema Ustavu SRCG iz 1974. godine su: pravo rada društvenim sredstvima (čl. 14), pravo čovjeka na zdravu životnu sredinu (čl. 218), pravo i dužnost građanina da učestvuje u društvenoj samozaštiti (čl. 199), pravo čovjeka da slobodno odlučuje o rađanju djece (čl. 217) i pravo čovjeka na stan u društvenoj svojini (čl.191).

Pravo žena (ali i omladine i invalida) na posebnu zaštitu na radu garantovano je u kontekstu prava vezanih za rad (Ustav SRCG, čl.189, stav 6,1974).

Garantuje se i posebna zaštita majke i djeteta (Ustav SRCG, čl. 214, stav 1,1974), porodica uživa društvenu zaštitu, a roditelji se izjednačavaju u svim pravima i obavezama koje imaju prema djeci, njihovom podizanju i vaspitanju (Ustav SRCG, čl. 216, st. 1 i 3,1974). Ustavom se eksplicitno garantuju prava po osnovu socijalnog osiguranja kojim se obezbjeđuje pravo na zdravstvenu zaštitu i druga prava za slučaj porođaja kao i pravo na porodičnu penziju za članove porodice (Ustav SRCG, čl.190, 1974). Takođe, garantovano je pravo na zaštitu zdravlja (Ustav SRCG, čl.212, 1974), pravo na obrazovanje (Ustav SRCG, čl.192, 1974), pravo na informisanje (Ustav SRCG, čl.195, 1974).

Ustavni sud SRCG je izgubio nadležnost da vrši neposrednu zaštitu ličnih prava i sloboda ukoliko su ona povrijeđena pojedinačnim aktom ili radnjom (Ustav SRCG, čl.409, 1974). Neposredna zaštita osnovnih ličnih prava i sloboda, ukoliko su ona povrijeđena pojedinačnim aktom ili radnjom, obezbjeđuje se sudskom zaštitom (Ustav SRCG, čl.227, stav 4, 1974) i u nadležnosti je redovnog suda.

4. RODNA RAVNOPRAVNOST U AMBIJENTU TRANZICIJE (1992-2006)

U vrijeme raspada šestočlane jugoslovenske federacije Crna Gora se nije opredijelila za nezavisnost. Opredijelila se za opciju zajedništva sa Srbijom u federativnoj državi, sa imenom Savezna Republika Jugoslavija. Ustav SRJ je usvojen 27. aprila 1992. godine, a Crna Gora je u avgustu 1992. godine donijela svoj Ustav.

Ustav Republike Crne Gore se sastoji od preambule i normativnog dijela, koji je sistematizovan u šest djelova: dio prvi - Osnovne odredbe; dio drugi – Slobode i prava; dio treći – Uređenje vlasti; dio četvrti – Ustavnost i zakonitost; dio peti – Promjena Ustava i dio šesti – Završne odredbe.

Odredbe Ustava su definisane na lapidaran način, a svaki član ima rubrum (naslov) koji određuje naziv instituta koji uređuje taj član. Osnovna ljudska prava i slobode više nijesu u Ustavu RCG vezana za društvene odnose jer se raskida s dotadašnjom socijalističkom ustavnošću. U osnovnim odredbama Ustava je garantovano da suverenost pripada građanima (Ustav RCG, čl. 2, stav 2) i da država počiva na vladavini prava (Ustav RCG, čl. 4, stav 1).

Na polju garantovanja rodne ravnopravnosti ovaj Ustav ne donosi neke značajne novine.

Odredbom člana 15 Ustava Republike Crne Gore zajemčena je sloboda i jednakost građana bez obzira na bilo kakvu posebnost ili lično svojstvo, kao i jednakost svih pred zakonom. Navedenom odredbom Ustava daju se opšte garancije jednakosti svih građana, pa se podrazumijeva i po osnovu pola, ali ne i posebne garancije za ravnopravnost žena sa muškarcima u zaštiti i uživanju ljudskih prava, niti se eksplicitno zabranjuje diskriminacija zasnovana na polu i/ili rodu.

Izričitu ustavnu zaštitu uživa dostojanstvo i privatnost čovjeka (Ustav RCG, čl. 20), dok se u okviru političkih sloboda i prava garantuju biračko pravo (Ustav RCG, čl. 32), slobode čovjeka (Ustav RCG, čl. 34), sloboda govora (Ustav RCG, čl. 38), slobode zbora (Ustav RCG, čl. 39), udruživanja (Ustav RCG, čl. 40), i organizovanja (Ustav RCG, čl. 41). Protivustavno je podsticanje neravnopravnosti (Ustav RCG, čl. 43).

U okviru ekonomskih, socijalnih i kulturnih sloboda i prava posebno se garantuju prava koja štite reproduktivna prava žena kao što su prava trudnica na zdravstvenu zaštitu iz javnih prihoda (Ustav RCG, čl. 57), posebna zaštita majki (Ustav RCG, čl. 60), kao i posebna zaštita žena na radu (Ustav RCG, čl. 53, stav 4). Takođe, jemče se prava svojine (Ustav RCG, čl. 45), nasljeđivanja (Ustav RCG, čl. 46), slobode privređivanja i preduzetništva (Ustav RCG, čl. 47) i prava na rad (Ustav RCG, čl. 52). Ove ustavne garancije bi imale jak uticaj na postizanje rodne ravnopravnosti kada bi se dosljedno primjenjivale, jer bi omogućile ekonomsku nezavisnost žena i samim tim umanjile ekonomski jaz između muškaraca i žena. No, u periodu važenja ovog Ustava to se nije dogodilo.

Porodica uživa posebnu zaštitu (Ustav RCG, čl. 59). Prvi put u istoriji ustavnosti Crne Gore prilikom normiranja prava na brak vidljiv je korak unazad. Naime, do usvajanja ovog Ustava konstitucionalizacija braka je tretirana na način da je „brak pod zaštitom države“ (Ustav NRCG, čl. 26, stav 1) i da se „brak punovažno zaključuje slobodnim pristankom lica koja sklapaju brak“ (Ustav SFRJ, čl. 216, stav 2, 1974), dok je u ovom Ustavu definisano da se „brak može zaključiti samo uz

slobodan pristanak žene i muškarca“ (Ustav RCG, čl. 58) u čemu se vidi jasna težnja da se sačuva tradicionalni brak.

Ustavni tekst posvećuje dosta pažnje ljudskim pravima i slobodama predviđajući većinu prava sadržanih u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima i drugim međunarodnim instrumentima. Međutim, u Ustavu nema poziva na međunarodno pravo, pa se ostvarivanje ljudskih prava isključivo vezuje za Ustav, odnosno unutrašnje pravo.

Ustav Republike Crne Gore garantuje neposrednu zaštitu sloboda i prava građana kroz ustavno sudsku zaštitu, propisujući nadležnost i ulogu Ustavnog suda da odlučuje o ustavnoj žalbi, kao demokratskoj tekovini, kojom se obezbjeđuje ustavno-pravni mehanizam zaštite slobode i prava čovjeka i građanina (Ustav RCG, čl. 113, stav 4). Žene su koristile ovo pravo pa su u jednom broju predmeta one bile te koje su pred Ustavnim sudom Crne Gore podnosile inicijative za ocjenjivanje ustavnosti i zakonitosti opštih akata.

5. ZAKLJUČAK

Analiza ustava Crne Gore iz perioda nakon Drugog svjetskog rata do obnove nezavisnosti pokazuje da su se ustavne garancije rodne ravnopravnosti kao i ustavne odredbe koje su regulisale status žena mijenjale tokom vremena. One su se odnosile, prije svega, na ljudska prava koja jemče ličnu slobodu i zaštitu fizičkog i duhovnog integriteta čovjeka i građanina, politička prava žena, kao i socijalno-ekonomska prava od kojih se neka posebna prava garantuju ženama u cilju zaštite njihove reproduktivne uloge.

Očigledno je da se vjerovalo kako je načelo rodne ravnopravnosti i zabrana diskriminacije po osnovu pola i/ili roda implicitno uključeno u načelo jednakosti pred zakonom, zbog čega nije posebno naglašeno u ustavu.

Mnogim ustavima, pa i ovim crnogorskim, nedostaje odredba o rodnoj ravnopravnosti. Uključivanje ovog principa je važno jer može osnažiti rodnu ravnopravnost kao temeljnu vrijednost države, ali i doprinijeti ukupnom blagostanju u društvu.

Odredbe koje se tiču rodne ravnopravnosti moraju imati mjesto u preambuli; osnovnim principima; građanskim i političkim pravima; ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima; međunarodnim obavezama i zaštiti ličnih prava i sloboda. Važno je naglasiti da odredbe koje se tiču rodne ravnopravnosti ili ravnopravnosti između muškaraca i žena, kao i eksplicitne zabrane diskriminacije po osnovu pola, roda, bračnog statusa, ili seksualne orijentacije, služe da naglase obavezu države prema ravnopravnosti. Takođe, trebalo bi uložiti napor da tekst ustava ne bude, u smislu jezika kojim se piše, samo rodno neutralan, već da se kroz cijeli tekst koristi rodno osjetljivi jezik.

LITERATURA

1. Bakić M. (ur) (2005), *Crnogorski ustavi 1905-2005*, NIU Službeni list Republike Crne Gore, Podgorica
2. Demichel F. (1997), *La place des femmes dans la vie politique, l'approche juridique*, Paris: Univesite Paris 80
3. Drobniak N. (ur) (2007), *Ustav i rodna ravnopravnost*, Kancelarija za rodnu ravnopravnost Vlade Republike Crne Gore, Podgorica
4. Gouges O. (1792), *Deklaracija o pravima žene i građanke*, preuzeto sa sajta (bez dat.): <http://impn.fpn.bg.ac.rs/sites/default/files/2020-04/Deklaracija%20o%20pravima%20zene%20i%20gradjanke%20i%20Predlog%20drustvenog%20ugovora%20iz-medju%20muskarca%20i%20zene.pdf>
5. Leest K. i Uljarević D. (2008), *Kako orodniti ustav – analiza ustava iz rodne perspektive*, Kancelarija za rodnu ravnopravnost Vlade Crne Gore, Podgorica
6. Pajvančić M. (2021), *Rodna ravnopravnost u ustavnom razvoju Srbije*, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd
7. Smerdel, B.; Sokol, S. (2007) *Ustavno pravo*, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
8. Ustav Savezne Republike Jugoslavije (1992), Službeni list SRJ br.1/92, Beograd
9. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (1963), Službeni list SFRJ br.14/63, Beograd
10. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (1974), Službeni list SFRJ br.9/74, Beograd

BRANKA VLAHOVIĆ

Ekspertkinja za normativni okvir
rodne ravnopravnosti

Odavno prihvaćeno opredjeljenje da je rodna ravnopravnost osnovna vrijednost ljudskog života u svim društvima, ključna pretpostavka za društveni napredak i univerzalni cilj za razvoj demokratije na nivou Ujedinjenih nacija i drugih svjetskih relevantnih foruma na svim nivoima, moralo je da se pretoči u jasne zakonske okvire u pojedinačnim zemljama i da od političkih floskula i načelnih opredjeljenja postane stvarni, opipljiv i primjenljiv princip koji će biti pretočen u konkretne zakonske okvire.

Crna Gora nije zaostajala u spremnost i političkoj volji da uspostavi odgovarajuće mehanizme za postizanje ravnopravnosti na svim nivoima i u svim oblastima života i razvoja društva, što je i dokazala donošenjem Zakona o rodnoj ravnopravnosti, a onda i davanjem garancija za uspostavljanje rodne ravnopravnosti u Ustavu, kao najvišem pravnom aktu.

Pa ipak, položaj žena, muškaraca i osoba drugačijih rodničkih identiteta, i dalje je bio uslovljen i opterećen patrijarhalnim nasljeđem, i stalnim društveno-ekonomskim promjenama i procesima. Naslijeđena matrika uspostavljena na osnovu bioloških razlika između polova, u dugom vremenskom periodu uslovljavala je da je muškarcima “prirodno” pripadala dominantna društvena uloga i vladavina u privatnim i javnim sferama života. Demokratizacija i promjene u društvu, mijenjale su ove odnose, žene su sve više iz privatne, izlazile u javnu sferu, ali su se njihova opterećenja i obaveze jedno vrijeme samo povećavale zbog toga, što je opet ograničavalo mogućnosti za jednako ostvarivanje prava, pristup resursima i korištenje benefita. Iako zakoni i drugi propisi u Crnoj Gori ne sadrže odredbe kojima se direktno ograničava jednako

uživanje prava, faktičko stanje, govori u prilog činjenici da se razlike (u ostvarivanju prava i mogućnostima korištenja benefita) još uvijek održavaju, pa je zato osim usaglašavanja normativnog okvira, bilo važno da se pokaže i stvarna politička volja, donesu odgovarajući strateški dokumenti za oblast rodne ravnopravnosti, ali i započne orodnjavanje drugih planskih dokumenata i strategija. Ovo su sve neophodni koraci u postizanju napretka koji je veoma spor, jer prvenstveno zahtijeva i promjenu svijesti, a to je smo po sebi mukotrpan i dugotrajan proces.

Ustav Crne Gore („Službeni list Crne Gore“ br. 01/07, 38/13), u poglavlju Ljudska prava i slobode, daje jasne garancije da Crna Gora jemči i štiti prava i slobode. Prava i slobode su nepovredivi. Svako je obavezan da poštuje prava i slobode drugih¹. Važno je istaći da je Ustav prepoznao i posebno predvidio zaštitu rodne ravnopravnosti, pa je utvrđeno da država garantuje ravnopravnost žene i muškaraca i razvija politiku jednakih mogućnosti.² Ova odredba ustvari se nadovezuje na temeljno ustavno načelo u članu 8 po kojem je uvedena zabrana svake neposredne ili posredne diskriminacije, po bilo kom osnovu, pri čemu se diskriminacijom neće smatrati uvođenje posebnih mjera koje su usmjerene na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju. Dakle, država je stvorila preduslove i mogućnost da zakonima i drugim propisima kao i planskim dokumentima uvodi opšte i posebne mjere radi uklanjanja diskriminacije i nejednakog tretmana žena i muškaraca, i osoba drugačijih rodničkih identiteta. Takođe, je ovdje potrebno naglasiti da je Ustavom garantovano građanima/grāđankama pravo na lokalnu samoupravu³ (član 22), što uz član 16, tačka 4 najvišeg pravnog akta Države, otvara mogućnost i obavezu da sa organima lokalne samouprave uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

¹ Ustav Crne Gore, („Sl. list CG“, 1/2007 i 38//2013- Amandmani I-XVI), član 6.

² Ustavom Crne Gore u članu 18 ustanovljena je izričita obaveza države da jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti.

³ Ustav Crne Gore, („Sl. list CG“, 1/2007 i 38//2013- Amandmani I-XVI), član 22: „Jemči se pravo na lokalnu samoupravu“.

Ustav je takođe, potvrdio primat potvrđenih i objavljenih međunarodnih ugovora i opšteprihvaćenih pravila međunarodnog prava nad domaćim zakonodavstvom, ako odnose uređuju drugačije od međunarodnog prava.

Sve ovo je od posebne važnosti iz razloga što je stvorena osnova za donošenje zakonodavnog i strateškog okvira koji bi obezbijedio ostvarivanje ravnopravnosti i jednakih mogućnosti u punom kapacitetu, a ne samo deklarativno.

Pošto je ovo prvi put da se direktno najvišim pravnim aktom države štiti i garantuje rodna ravnopravnost, logično je očekivati da je u ovoj oblasti najprije usvojen Zakon o rodnoj ravnopravnosti. Međutim, ovdje se desio jedan pravni nosens, pa je Zakon usvojen ranije, i to 31. 07. 2007 godine, a Ustav Crne Gore na Ustavotvornoj Skupštini 22. oktobra 2007. godine. Inače, Zakon o rodnoj ravnopravnosti je prvi antidiskriminacioni zakon u Crnoj Gori, i on je praktično bio koncipiran kao tip opšteg zakona koji se primjenjuje u svim oblastima i utvrđuje obaveze državnih organa i institucija, ali i privrednih društava. Zakon je predvidio usvajanje opštih i posebnih mjera za obezbjeđivanje i unaprjeđivanje rodne ravnopravnosti, u oblastima društvenog života u kojima je utvrđena nejednaka zastupljenost i/ili nejednak tretman žena i muškaraca, a imao je samo jednu kaznenu odredbu i ona se odnosila na obavezu vođenja statističkih podataka razvrstanih po polu. Za rješavanje po predstavkama po osnovu posredne i neposredne diskriminacije zaduženo je Ministarstvo za zaštitu ljudskih i manjinskih prava, kao i za koordiniranje aktivnosti, pripremu i praćenje plana aktivnosti za postizanje RR na državnom nivou, davanje saglasnosti na lokalne planove i planove organa, te praćenje i sprovođenje obaveza po međunarodnim dokumentima i konvencijama koje je Crna Gora ratifikovala. Međutim, istraživanja o poznavanju i primjeni ovog zakona u državnim organima i institucijama, praksa i sugestije sa terena, zahtjevi i predlozi NVO sektora za uvođenje ozbiljnijih kaznenih odredbi i konkretizaciju pojedinih normi, kao i Zaključci i preporuke CEDAW Komiteta UN, nakon prvog Izvještaja koje je Crna Gora podnijela 06.

11. 2011.godine, ukazale su, između ostalog i na nedostatke dijela zakonskih rješenja i potrebu konkretnijeg pristupa.

Izmjene i dopune Zakona o RR, kojim je prvenstveno izmijenjena definicija diskriminacije i usaglašena sa odredbama Zakona o zabrani diskriminacije („Službeni list Crne Gore“, br. 046/10, 040/11, 018/14, 042/17) usvojene su 26 juna 2015 i njima je dopunjena zaštita i na lica drugačijih rodnih identiteta, a obaveza da se u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka, kao i preduzimanja aktivnosti iz svoje nadležnosti, ocjenjuju i vrednuju uticaji tih odluka i aktivnosti na položaj žena imuškaraca, odnosi se i na privatni sektor, privredna društva, druga pravna lica i preduzetnike/ce.

Izmjenama i dopunama ovog zakona posebno su prilikom zapošljavanja, samozapošljavanja, ostvarivanja prava po osnovu socijalne zaštite i drugih prava zaštićene od diskriminacije trudnice, majke, kao i lica koja su promijenila pol, ali i lica koja podnesu pritužbu o diskriminaciji. Zaštita lica diskriminiranih po osnovu pola ostvaruje se u skladu sa Zakonom o zabrani diskriminacije i Zakonom o Zaštitniku/ci ljudskih prava i sloboda Crne Gore, a iz Zkona o RR, brisane su odredbe koje se odnose na postupanje po predstavkama. Propisana je i izričita obaveza korištenja rodno osjetljivog jezika, kao i obaveza edukacije zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti.

Nažalost, praksa je i kasnije potvrdila da zbog sporosti u promjeni ustaljenih odnosa, nepoznavanja i nerazumijevanja suštine Zakona o rodnoj ravnopravnosti, i dalje dolazi do njegove selektivne primjene, koja se svodi uglavnom na donošenje Akcionog plana za RR u opštinama, pridodavanja poslova koordinatora/ke nekom drugom referatu i statističkog prikazivanja broja zaposlenih po oblastima bez ikakve suštinske analize, i to uglavnom na zahtjeve i uz pomoć Odjeljenja za rodnu ravnopravnost, Ministarstva za ljudska i manjinska prava.

Ono što uvijek treba imati na umu je i činjenica, da se promjena odnosa u društvu, ne može postići samo donošenjem zakona, koliko

god oni bili dobri i napredni, jer je promjena svijesti spor i dugotrajan proces, a neravnopravnost između polova i osoba drugačijih rodničkih identiteta, kao i diskriminacija traju dugo, uslovljeni su istorijskim nasljeđem, kulturološkim ekonomskim i drugim razlikama, a tokom epoha mijenjali su se i dobijali drugačiji oblik, ali i opstajali, pa promjena ovakvog stanja mora da bude sveobuhvatna i usaglašena. Ona zahtijeva sistemski odgovor institucija i što je najznačajnije permanentnu edukaciju koja mora započeti praktično od vrtića, jer se naslijeđeni i ukorijenjeni odnosi dominacije jednog pola nad drugim postali nepisano i uobičajeno pravilo koje se jedinki praktično dodjeljuje na rođenju. To nije slučaj samo u Crnoj Gori, nego i šire. Zato je i jedan od strateških ciljeva Platforme za akciju Četvrte svjetske konferencije žena – obezbjeđenje jednakosti i nediskriminacije u zakonima i praksi. U tom cilju od države se očekuje da:

.... ustanovi načelo ravnopravnosti muškaraca i žena u svom zakonodavstvu i osigura putem zakona i drugih odgovarajućih sredstava praktičnu realizaciju ovog načela.

Dakle, Ustavom na nivou garancija i političke podrške i Zakonom o rodnoj ravnopravnosti sa direktno obavezujućim normama uspostavljeni su standardi rodne ravnopravnosti za čije je obezbjeđenje predviđeno uvođenje opštih i posebnih mjera⁴. Prema Zakonu o RR, posebne mjere mogu biti pozitivne, podsticajne i programske. Jedna od ključnih odredbi ovog Zakona je u članu 3 koji utvrđuje izričitu obavezu organa vlasti, „kao i privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika/ca, kako na državnom tako i na lokalnom nivou, i svih drugih subjekata koji vrše javna ovlašćenja, da radi postizanja rodne ravnopravnosti, u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka, kao i preduzimanja aktivnosti iz svoje nadležnosti ocjenjuju i vrednuju uticaj tih odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca”. Što se tiče ove odredbe, koliko god bila jasno postavljena, još uvijek nema sinhronizovanog odgovora institucija i njene potpune primjene.

⁴ Član 8, Zakona o rodnoj ravnopravnosti („Sl. list Republike Crne Gore“, br. 046/07, „Sl. list Crne Gore“, br. 073/10, 040/11, 035/15).

Takođe, propisano je da opštine, Glavni grad i Prijestonica u okviru svojih nadležnosti, podstiču i ostvaruju rodnu ravnopravnost, odnosno preduzimaju mjere i aktivnosti od značaja za ostvarivanje rodne ravnopravnosti, što govori o potrebi da se o primjeni Zakona o rodnoj ravnopravnosti mora razmišljati prilikom realizacije obaveza predviđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi, jer jer to ustvari logičan slijed postupanja pošto je neophodno obezbijediti da rodna ravnopravnost postane potreba i sredstvo kojim se obezbjeđuje da u lokalnoj zajednici budu uspostavljeni takvi odnosi da muškarci i žene kao i osobe drugačijih rodničkih identiteta imaju jednake mogućnosti da doprinesu napretku svoje lokalne zajednice u svim oblastima (političkom, ekonomskom, socijalnom), i da imaju mogućnost da uživaju u plodovima napretka te zajednice. Koliko god ovo trenutno zvučalo idealistički, ustvari je potpuno jednostavno. Primjena odredbi oba zakona ima obaveznu komponentu baš na lokalnom nivou. Poenta je da se realizacija obaveza pojedinih institucija i organa iz Zakona o rodnoj ravnopravnosti obavezno „spusti“ na lokalni nivo, jer u protivnom, nikada nećemo vidjeti stvarne efekte ovog zakona, odnosno bićemo konstantno u „dostizanju“ rodne ravnopravnosti, umjesto postizanja iste.

Izuzetno je važno da pokažemo koliko samo jedna odredba Ustava, kao najvišeg pravnog akta u državi otvara mogućnosti i koliko bi njegovo još veće orodnjavanje značilo za otvaranje puta za potpuniju praktičnu primjenu zakonodavstva u smislu rodno senzitivne osjetljivosti, koja, to ovdje treba ponoviti, ne znači samo društvo većih prava za one koji to do sada nisu mogli da ostvare na jednak način i u jednakom obimu, niti treba da bude samo ispravljanje nalijeđenih tradicionalističkih muško – ženskog odnosa, nego treba da postane stvarnost koju živimo.

Možda je zato najbolji pristup podsjetiti se koji su sve zakoni značajni za dostizanje rodne ravnopravnosti, kako se oni uklapaju u osnovnu ustavnu odredbu kojom se jemči rodna ravnopravnost⁵, i odredbu kojom se garantuje da se neće smatrati diskriminacijom uvođenje posebnih mjera i propisi koji su usmjereni na stvaranje uslova za ostvarivanje nacio-

⁵ Ustav Crne Gore, („Sl. list CG“, 1/2007 i 38//2013- Amandmani I-XVI), član18.

nalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju⁶. To znači da norme Ustava i Zakona o rodnoj ravnopravnosti povežemo sa posebnim propisima po oblastima, odnosno da ih „čitamo“ kao logičan redosljed. Pri tome, bi trebalo praktično pokazati i šta znači rodno senzitivna primjena propisa.

Kada govorimo o primjeni konkretnih odredbi Zakona o rodnoj ravnopravnosti, osnovni zadatak je razjasniti, i poslije 16 godina od njegovog usvajanja, da njegova primjena na lokalnom nivou, ne znači samo formalno izradu lokalnih akcionih planova za dostizanje rodne ravnopravnosti što je sada slučaj, nego primjenu navedene odredbe bukvalno u svim fazama i segmentima rada, od izrade strategije razvoja opštine, do izrade budžeta, urbanističkih planova, planova za mlade, za lica sa invaliditetom, i slično, vođenja različitih evidencija i statističkih podataka. Sigurno je da ovaj process ne može ići glatko, ali Zakonom o rodnoj ravnopravnosti predviđeno je da su organi dužni da u okviru programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih ili na drugi način propisan zakonom ili drugim aktom obezbijede edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti.⁷

Zato je važno da se prvo osvrnemo na Zakon o lokalnoj samoupravi⁸ koji se može smatrati jednim od najbitnijih zakona za sprovođenje rodne ravnopravnosti, jer u članu 4, stav 1, ovaj Zakon definiše: “U opštini se vrše poslovi od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo”, a svakako je osnovni interes stanovnika i stanovnica jednog područja da na lokalnom nivou ostvaruju svoje životne interese u svim oblastima kao što su recimo ekonomija, politika, obrazovanje, kultura, informisanje, sport i to na način kako to njima, i njihovoj zajednici najviše odgovara i obezbjeđuje dobrobit i napredak društva, ali i svakog/e pojedinca/ke.

⁶ Ibidem, član 8, stav 2.

⁷ Član 13b Zakona o rodnoj ravnopravnosti („Sl. list Republike Crne Gore“, br. 046/07, „Sl. list Crne Gore“, br. 073/10, 040/11, 035/15).

⁸ Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl. list CG“, broj 002/18, 034/19, 038/20 od 25. 04. 2020).

U daljoj razradi treba svakako posmatrati i član 18 Zakona o lokalnoj samoupravi koji se bavi upotrebom izraza i glasi:

„Izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu. Načelo iz stava 1 ovoga člana podrazumijeva da se u aktu o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i pojedinačnim aktima o izboru i imenovanju lokalnih funkcionera, zasnivanju radnog odnosa, postavljenju, imenovanju i raspoređivanju lokalnih službenika i namještenika, kao i u drugim aktima kojima se odlučuje o njihovim pravima i obavezama, zvanja izražavaju u rodu kojem pripada lice na koje se ti akti odnose.“

Iako je ovo bio dobar pokušaj da se izbjegne samo suvoparna standardna rečenica kojom se konstatuje da svi izrazi koji se koriste za fizička lica u muškom rodu, podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu, i da se obaveza usaglasi sa Zakonom o RR i Zakonom o radu, kao i Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, dobili smo potvrdu da je napisana bez stvarnog razumijevanja sadržaja i suštine koja se njome želi postići. Ovo iz razloga, jer je akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta kategorija iz Zakona o radu, kojim se regulišu prava, obaveze i opis radnog mjesta, uslovi za zasnivanje radnog odnosa, odnosno stručna sprema, posebna znanja i kompetencije, radno iskustvo i broj izvršilaca/teljki, i kao takva mora i u Zakonu o lokalnoj samoupravi da se upotrebljava u svom zakonskom utemeljenju, i da mu ne bude suprotna. Ukoliko postoji potreba za utvrđivanje specifičnosti pojedinih kategorija iz Zakona o radu, ili drugih zakona, onda se to može urediti posebnim zakonom, i to je izuzetak (ovdje je to Zakon o lokalnoj samoupravi), ali to se mora precizirati na način da je u potpunosti jasno i da nije u suprotnosti sa osnovnom definicijom i suštinom kojom je ona utemeljena. U ovom slučaju govorimo o aktu o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, koji je, kao prvo obaveza za sve poslodavce koji imaju više od deset zaposlenih⁹, zatim to je opšti akt koji sadrži radna mjesta; opis poslova radnog mjesta; broj izvršilaca/teljki; posebne uslove za

⁹ Zakon o radu član 19, stav 1, tačka 1.

zasnivanje radnog odnosa (kompetencije, znanje, vještine i radno iskustvo, kvalifikacija nivoa obrazovanja)¹⁰ i u njemu i ne mogu biti prersonalizovana radna mjesta, jer se ne zna unaprijed ko će biti zaposlen. Međutim, ako se utvrdi da postoji konstantna podzastupljenost osoba jednog pola u odnosu na drugi pol, u aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji ili drugim aktima se može utvrditi određenje da će pri izboru između kandidata koji ispunjavaju uslove konkursa/oglasa pod jednakim uslovima, prednost imati lice manje zastupljenog pola. I to bi bila mjera koja se uvodi samo na osnovu prethodne analize i traje dok se ne postignu utvrđeni ciljevi.¹¹ Tek po izboru, odnosno imenovanju, mogu biti izdata personalizovana rješenja, pa bi ovdje trebalo izvršiti izmjenu, odnosno preciziranje norme u članu 18 Zakona o lokalnoj samoupravi u odnosu na akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, ali važnije od same izmjene bi bilo da se obukama i postizanjem razumijevanja obaveza u lokalnoj samoupravi u ovom slučaju, ali i kod drugih poslodavaca, obezbijedi da prvo rukovodeći kadar shvati da obaveze iz Zakona o RR nisu samo puko prebrojavanje broja zaposlenih i imenovanih lica, kao i da rodna ravnopravnost treba da predstavlja svakodnevnicu sa kojom, i u kojoj živimo, odnosno da u svoja strateška dokumenta inkorporira potrebe svih žitelja i žiteljki zajednice, omogućući im jednak pristup svim resursima, pravima i obavezama, učešće u napretku i korištenje dobrobiti od postignutog napretka. To znači da koristeći pravo iz člana 11 Zakona o lokalnoj samoupravi, Opština obezbjeđuje uslove za zaštitu i unapređenje manjinskih prava i rodne ravnopravnosti,¹² u skladu sa Ustavom, zakonom i potvrđenim međunarodnim ugovorima.

¹⁰ Zakon o radu, član 19.

¹¹ Član 16 stav 2, tačka 1, Zakona o rodnoj ravnopravnosti („Sl. list Republike Crne Gore“, br. 046/07, „Sl. list Crne Gore“, br. 073/10, 040/11, 035/15).

¹² Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni list Crne Gore“, br. 002/18 od 10.01.2018, 034/19 od 21.06.2019, 038/20 od 25.04.2020), član 11.

Opština, u skladu sa zakonom donosi:

- 1) **strateški plan razvoja opštine;**
- 2) **budžet** i završni račun budžeta;
- 3) **planove i programe za pojedine oblasti;**
- 4) urbanističke projekte; i
- 5) druge akte, u skladu sa svojim nadležnostima.¹³

Orodnjenost strateških planova u opštinama u Crnoj Gori, za sada je samo obaveza koja je ostala neizvršena zbog nerazmijevanja njene suštine, ali i manjka stvarne volje za promjenom stanja u oblasti rodne ravnopravnosti. Obaveze se na lokalnom nivou u sadašnjoj fazi izvršavaju na način što se više-manje donesu formalno kvalitetni lokalni akcioni planovi za dostizanje rodne ravnopravnosti koji se usaglašavaju sa Nacionalnom Strategijom rodne ravnopravnosti 2021 -2025, a na koje saglasnost¹⁴ daje Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava na osnovu procjene usklađenosti tih planova sa principima iz člana 15 i 16 Zakona o rodnoj ravnopravnosti. Pitanje koje je neminovno kod donošenja lokalnih planova da li su rezultat stvarne analize ili nekog istrživanja, sprovedenog u lokalnoj zajednici. Na žalost uglavnom se ne vrše prave i dubinske analize po oblastima, nego se postupa po šturim i često nepotpunim izvještajima institucija (obrazovnih, zdravstvenih, socijalnih institucija itd), koje nemaju standardizovane obrasce, planovi ponekad nisu ni budžetirani za prvu godinu trajanja, jer se na njihovo usvajanje obično čeka veoma dugo (pa se donose nakon usvajanja budžeta), i zavise od dobre volje nekog iz finansija i razumijevanja rukovodstva opština u prvoj godini nakon usvajanja, a i kasnije je česta pojava problema ili preusmjeravanja sredstava iz ove oblasti.

Primjera radi, ako razmotrimo prethodnu konstataciju o pomanjkanju ozbiljnijeg pristupa podacima ili analiza iz pojedinih oblasti na koje se

¹³ Zakon o lokalnoj samoupravi („Službeni list Crne Gore“, br. 002/18 od 10.01.2018, 034/19 od 21.06.2019, 038/20 od 25.04.2020), član 26.

¹⁴ Zakon o rodnoj ravnopravnosti („Sl. list Republike Crne Gore“, br. 046/07, „Sl. list Crne Gore“, br. 073/10, 040/11, 035/15), članovi 19, 15 i 16.

odnose lokalni akcioni planovi za unapređenje rodne ravnopravnosti to će potvrditi jednostavna činjenica da u Crnoj Gori već duže vrijeme postoji feminizacija pojedinih zanimanja, a prvenstveno u obrazovanju, jer je u predškolskim ustanovama zaposleno oko 96% osoba ženskog pola¹⁵ i taj podatak je konstantan u zadnjih 10 godina sa varijacijama 1%. U osnovnom obrazovanju to je već oko 78% žena, dok je u srednjim školama već 69%.¹⁶ Iole ozbiljnija analiza na lokalnom nivou bi pokazala da je potrebno preduzeti odgovarajuće mjere¹⁷ i obezbijediti upis osoba muškog pola na ova zanimanja i to u većem broju, a to se postiže opštim i posebnim mjerama koje bi bile vremenski ograničene. Naime, lokalna samouprava bi trebala da odigra ključnu ulogu davanjem odgovarajućih podsticaja, edukacijom djece i roditelja, promocijom zanimanja i drugih pogodnosti ograničenog trajanja, odnosno do ispravljanja stanja. Potpuno je jasno zašto to treba uraditi. Djeci treba i jedan i drugi pogled i pristup, a muškarci su takođe odlični vaspitači i prenosioci znanja. U svakom slučaju jedno je sigurno, u svakom zanimanju bi bilo najidealnije da postoji podjednaku zastupljenost oba pola, odnosno treba obezbijediti da ne postoji apsolutna dominaciju jednih nad drugim. Ono što u konkretnom slučaju jeste problem, je ustvari rodna diskriminacija u drugom obliku, jer glavni razlog koji se i u porodicama navodi kao podsticaj upisa ženske djece na nastavničke fakultete ustvari je najčistiji stereotip-dovoljno vremena za djecu i porodicu!!! I eto nas opet na početku. Umjesto da društvo stvara uslove za zaposlene sa porodičnim obavezama izdvaja se samo kategoriju zaposlenih žena, kao da su djeca i porodica prvenstveno njihove obaveze. I kako u današnje vrijeme ovo zanimanje nije ni posebno priznato u zaradama, niti društvenom ugledu, ulazimo u zonu diskriminacije u novim oblicima. Zbog sprečavanja ovakvih i sličnih situacija Zakon o rodnoj ravnopravnosti upravo i govori o potrebi da se svaka odluka, radnja ili akt mora ocjenjivati iz ugla uticaja na žene, muškarce ili osobe drugačijih rodničkih identiteta.

¹⁵ Istraživanje MONSTATA – Tabela predškolsko obrazovanje, podaci o upisanoj djeci i zaposlenima period školska godina 2000/2021-2022/2023.

¹⁶ Podaci iz publikacije Monstata, Žene i muškarci u Crnoj Gori, školska godina 2018/2019-2021/2022. godine.

¹⁷ Zakon o rodnoj ravnopravnosti („Sl. list Republike Crne Gore“, br. 046/07, „Sl. list Crne Gore“, br. 073/10, 040/11, 035/15), član 8.

Nadalje, iako saglasno članu 23 Zakona o rodnoj ravnopravnosti postoji jasno utvrđena obaveza imenovanja koordinatora/ke za rodnu ravnopravnost, često je slučaj da postavljene osobe obavljaju poslove rodne ravnopravnosti, kao jedan od poslova, i to ne najvažniji, jer se ovi poslovi pridodaju referatu socijalne, boračke ili invalidske zaštite i sl. Takođe treba reći i da se često imenuju na predmetne poslove bez prethodne obuke, što otežava realizacije planova, izvještavanje, ali i status koordinatora/ke za RR. Dakle, ovdje smo već na terenu nepoštovanja Zakona o RR, ali i drugih zakona koje imaju norme koje se odnose na zabranu diskriminacije i rodnu ravnopravnost, a koje su obavezujuće. Stiče se dojam, da se na ovaj način zakoni u državi ne poštuju na isti način, odnosno da se selektivno primjenjuju i da postoje zakoni „prvog“ i „drugog“ reda.

Ako nastavimo povezivanje obaveza iz zakona o RR koje su kompatibilne i upućuju na primjenu u lokalnoj samoupravi, onda su to norme koje govore o obavezi stručnog usavršavanja zaposlenih koju imaju oba zakona, a kako je naprijed pomenuto, prema Zakonu o RR, organi su dužni da u okviru programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja zaposlenih obezbijede edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, odnosno ostvarivanju prava po osnovu rodne ravnopravnosti.¹⁸

Isto tako članom 129 Zakona o lokalnoj samoupravi lokalni/a službenik/ca, odnosno namještenik/ca ima pravo i obavezu da se stručno osposobljava i usavršava u cilju unapređenja znanja i vještina, odnosno sposobnosti za vršenje poslova radnog mjesta, a rukovodilac/teljka, dužan/a je da to omogući.

Član 130 istog Zakona, razradio je ovu obavezu i pravo pa definiše da se ono vrši na osnovu programa stručnog osposobljavanja i usavršavanja, i to:

¹⁸ Član 13b) Zakona o rodnoj ravnopravnosti („Sl. list Republike Crne Gore“, br. 046/07, „Sl. list Crne Gore“, br. 073/10, 040/11, 035/15).

1) opšteg programa

2) specifičnih programa koji su namijenjeni za sticanje, znanja i vještina za vršenje poslova određenih radnih mjesta; i

3) posebnih programa koji su namijenjeni za stručno usavršavanje u pojedinim organima lokalne uprave i posebnih službi u skladu sa posebnim zakonom.

Dakle, posmatrani zakoni su kompatibilni za primjenu, samo je pitanje organizacije, volje i znanja, kao i stvaranja uslova u svakoj specifičnoj sredini za najbolju, odnosno rodno senzitivnu primjenu propisa donošenjem, na osnovu suštinski važnih analiza, odgovarajućih planskih dokumenata ili donošenjem mjera privremenog karaktera. Ovdje treba napomenuti mogućnosti koje se pružaju lokalnoj samoupravi da sa minimalnim sredstvima iskoristi resurse za obuku kadrova po osnovu Zakona o rodnoj ravnopravnosti i drugih antidiskriminacionih zakona koje ovdje posmatramo, a čija primjena nije na odgovarajućem nivou, ili je treba unaprijediti. Dakle, osim mogućnosti obuka koje pružaju resorno Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, i Uprava za kadrove, kao i nevladin sektor, postoje akreditovane obuke i u Zavodu za socijalnu i dječiju zaštitu¹⁹ koji bi naročito bili važni za multidisciplinarne timove koji se moraju formirati u opštini u skladu sa Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici. Ovi timovi su iz neobjašnjivih razloga prestali sa radom u većini opština prije par godina, i još ni jedna kontrola, inspekcija ili neko od nadležnih ne preduzima baš ništa, kao da je obaveza primjene zakona nečije ekskluzivno pravo, pa će to raditi kad se sjeti, ili nikako. Ako je postojao problem u odredbi, tumačenju ili bilo čemu, najlakše je bilo to riješiti eventualnim izmjenama, dopunama ili tumačenjem. I još nešto, što će za Državu sigurno postati veoma važno, a o čemu se malo vodi računa: Crna Gora učestvovala je u izradi i ratifikovala je Istambulsku konvenciju – odnosno

¹⁹ Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu akreditovao je još i sljedeće obuke, koje su važne za lokalni nivo: Nasilje u porodici i institucionalna zaštita, Program obuke osoblja za rad u specijalizovanim servisima pomoći i podrške – skloništa za žene i djecu sa iskustvom nasilja

Konvenciju o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici koja od države zahtijeva dužnu pažnju u primjeni zakonodavstva, a u pomenutom programu obuke je pored ostalog i: Program obuke za pružanje podrške ženama sa iskustvom nasilja u porodici u skladu sa principima dužne pažnje, zatim Koordiniranje akcija lokalne zajednice u prevenciji i zaštiti od nasilja u porodici, zatim „Nasilje u porodici i institucionalna zaštita“, „Program obuke osoblja za rad u specijalizovanim servisima pomoći i podrške-skloništa za žene i djecu sa iskustvom nasilja.“

Logično je da ovdje treba bliže pojasniti i zakonodavni okvir koji se tiče nasilja u porodici, i povezati ga i sa Zakonom o RR, ali i Zakonom o lokalnoj samoupravi. Dakle, obaveza realizacije gore navedenih programa proističe i iz Zakona o zaštiti od nasilja u porodici; („Službeni list Crne Gore“, br. 46/10, 40/11), koji je stupio na snagu u avgustu 2010. godine i prvi je specijalizovani zakon koji sankcioniše nasilje u porodici.

U skladu sa obavezama iz navedenog zakona, u julu 2011. godine usvojena je Strategija za borbu protiv nasilja u porodici, a 25. novembra 2011. g., i Protokol o postupanju institucija u slučajevima nasilja u porodici.

Ovaj Zakon definiše nasilje u porodici kao prekršaj i obezbjeđuje pet (5) zaštitnih mjera, a to su: udaljenje iz stana, zabrana približavanja, zabrana uznemiravanja i uhođenja, koje sprovodi Uprava policije, kao i obavezno liječenje od zavisnosti i obavezni psihosocijalni tretman, koji bi se, trebali sprovoditi u zdravstvenim ustanovama.

Po prvi put se uvode hitne mjere zaštite i zabrana prilaska za hitne slučajeve kao i druga prava važna za žrtve nasilja u porodici, kao što je pravo na pravnu pomoć, na povjerljivo lice i sl.

Osim ovog zakona u Crnoj Gori je usvojen i niz akcionih planova i strategija koje se bave nekim oblicima nasilja nad ženama, posebno porodičnim nasiljem, čime je započelo usaglašavanje zakonodavnog,

političkog i institucionalnog okvira sa obavezama i okvirima utvrđenim međunarodnim pravom i unutrašnjim zakonodastvom za sprečavanje i suzbijanje nasilja nad ženama. Izvršene su izmjene i dopune Krivičnog zakonika koje predviđaju kriminalizaciju i drugih oblika nasilja nad ženama predviđenih Konvencijom **o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici**²⁰. (proganjanje, genitalno sakaćenje žena i prinudnu sterilizaciju). Takođe je 5. aprila 2011. godine usvojen Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći sa ciljem uspostavljanja normativnog okvira koji će u materijalno-pravnom i procesno-pravnom smislu urediti sistem ostvarivanja prava na besplatnu pravnu pomoć. Zakonom se uređuju uslovi za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, oblici besplatne pravne pomoći, organ nadležan za odobravanje besplatne pravne pomoći, lica ovlašćena za pružanje besplatne pravne pomoći, postupak odobravanja besplatne pravne pomoći, isplatu sredstava nastalih usljed pružene besplatne pravne pomoći, vođenje evidencije o besplatnoj pravnoj pomoći, pružanje besplatne pravne pomoći u sporu sa elementom inostranosti i nadzor nad sprovođenjem zakona. Sredstva za finansiranje pravne pomoći se za nadležni sud obezbjeđuju iz državnog budžeta. Od početka njegove primjene NVO koje se bave zaštitom prava žena, prigovarale su, između ostalog i zbog njegove neusaglašenosti sa Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici.

Naime, Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici, definisano je da žrtva nasilja ima pravo na psihosocijalnu i pravnu pomoć i socijalnu i medicinsku zaštitu, u skladu sa zakonom²¹, dok član 13 daje pravo žrtvi na besplatnu pravnu pomoć, u skladu sa posebnim zakonom. U stvarnosti, ovaj član često ima nepremostive zapreke. Ovo iz razloga što u praksi to znači da je žrtva zaštićena samo ako ispunjava uslove iz posebnog zakona, a to je u ovom slučaju Zakona o besplatnoj pravnoj po-

²⁰ Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici – Istanbulska konvencija, usvojena 7. aprila 2011. od strane Savjeta ministara u Istanbulu, a otvorena za potpisivanje 11. maja 2011., a Crna Gora je ratifikovala 2013. godine. Ova Konvencija je stupila je na snagu 1. avgusta 2014. g.

²¹ Zakon o zaštiti od nasilja u porodici („Službeni list Crne Gore“, br. 46/10, 40/11, član 4.

moći. Nažalost, ovaj zakon u velikom broju slučajeva eliminiše žrtvu porodičnog nasilja, zbog, recimo neke parcele koju ima na svoje ime, a koja se nalazi na udaljenim i često nepristupačnim terenima (napr u brdima u našoj ili susjelim državama) i koja ne proizvodi nikakvu materijalnu korist, ali je zapreka koja mnogima znači odustajanje od dalje borbe zbog ekonomske nemoći. U tim slučajevima su već prava žrtava ugrožena, jer su žrtve porodičnog nasilja najčešće izložene nasilju u više oblika – fizičkom, psihičkom, seksualnom, ekonomskom i zdravstvenom, tako da bi u ovom slučaju trebalo samu normu prilagoditi u smislu da bude fleksibilnija (napr. da sud može da cijeni stvarnu potrebu, ili da se navedu jasni parametric za procjenu potrebe žrtve).

Osim pomenute nelogičnosti, prilikom primjene Zakona o zaštiti od nasilja u porodici detektovani su problemi na koje su ukazivale i sudije i žrtve kao i NVO, ali do promjene zakona još nije došlo. Radi se o sljedećem:

- mjera zabrane približavanja nema propisanu određenu udaljenost i bliže objašnjen način primjene, i to je razlog što je često neizvršiva;
- kod mjere koja zabranjuje uznemiravanja i uhođenja, je nejasno da li mora biti istovremeno kumulativo ispunjena, znači da postoji i uznemiravanje i uhođenje istovremeno, jer neko može da vas svakodnevno uznemirava i drži u strahu i nesigurnosti, a da ne vrši uhođenje, i obrnuto;
- dok se mjera obaveznog psihosocijalnog tretmana praktično i ne izriče niti sprovodi, jer u domovima zdravlja nema uslova za to, a ne postoji ni njena obaveznost, iako bi to po mišljenju mnogih stručnjaka i stručnjakinja bila mjera koja je neophodna i za žrtvu i za učinioca, a prepoznaje je i Istambulska konvencija. U svakom slučaju je važna, jer bi i učinioca nasilja trebalo dovesti u situaciju da spozna i vlastiti problem, i prevaziđe ga;
- ono što se takođe pokazuje kao problem kod primjene ovog zakona je izricanje novčanih kazni u minimalnom iznosu za počinioca, čak i kod ponovljenog djela.

Navedene prakse pokazuju da su prava žrtava koje su uglavnom žene i djeca, pogotovo ako su još i pripadnici/ce posebno osjetljivih kategorija (invalidkinje, žene sa sela, nezaposlene žene, pripadnice RE populacije, imigrantkinje), često još više ugrožena, pa je država obavezna da primjenjuje koncept „dužne pažnje/prilježnosti“ kako je to regulisano mnogim međunarodnim ugovorima.

Osim Istambulske konvencije najvažniji dokumenti Ujedinjenih nacija o nasilju nad ženama koji su postavili temelj za primjenu koncepta dužne pažnje u oblasti nasilja nad ženama su:

- Opšta preporuka 19 Komiteta CEDAW iz 1992. godine
- Deklaracija UN o eliminisanju nasilja nad ženama (DEVAW) iz 1993. i
- Pekinška deklaracija i Platforma za akciju iz 1995.

Ovi dokumenti se pozivaju na obaveze država da primenjuju standard dužne pažnje.

Ovo treba naglasiti iz razloga što je u međunarodnom pravu važno razumijevanje i primjena koncepta dužne pažnje. Prvi element tog koncepta je svakako obaveza države da poštuje međunarodne pravne ugovore o ljudskim pravima čija je potpisnica. To bi značilo da je država obavezna da sprječava kršenja ljudskih prava (bez obzira ko to radi, predstavnici/ same države odnosno njenih institucija ili privatna lica), zatim da obavi potpunu istragu počinjenog kršenja ljudskih prava, propiše i primijeni odgovarajuće kažnjavanje, a žrtvu obešteti.

Ako smo naprijed konstatovali da su multidisciplinarni timovi iz člana 17 Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, prestali da funkcionišu u većini opština, onda ovaj zabrinjavajući podatak ima ili će imati posljedice i na obavezu države da primjenjuje koncept dužne pažnje. Međutim i ovdje se vraćamo na područja opština, odnosno lokalne samouprave, na čijoj teritoriji postoji potreba zaštite određenih kategorija, i gdje se formiraju i multidisciplinarni timovi, koji su potrebni zajednici, pa je u najmanju ruku, u opštinama trebalo cijeniti, makar kroz analizu u sklopu izrade LAP-a kakav uticaj ima prestanak rada predmetnih ti-

mova na žene, muškarce, i osobe drugačijih rodni identiteta, što je opet direktna veza sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti²², koji nadalje daje mogućnost uvođenja opštih i posebnih mjera, kada je to potrebno²³, a član 11 istog zakona obavezuje opštine²⁴, da u okviru svojih nadležnosti, podstiču i ostvaruju rodnu ravnopravnost odnosno preduzimaju mjere i aktivnosti od značaja za ostvarivanje rodne ravnopravnosti. Dakle primjena jednog zakona, ovdje je to Zakon o lokalnoj samoupravi višestruko se potvrđuje i nadograđuje kroz dva zakona – Zakon o rodnoj ravnopravnosti i Zakon o zaštiti od nasilja u porodici.

Drugi zakoni koji su važni za oblast rodne ravnopravnosti, su zakoni iz oblasti obrazovanja koji počev od Opšteg zakona o obrazovanju i vaspitanju („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 064/02, 031/05, 049/07, „Službeni list Crne Gore“, br. 004/08, 021/09, 045/10, 073/10, 040/11, 045/11, 036/13, 039/13, 044/13, 047/17, 059/21, 076/21, 146/21), u vezi sa rodno senzitivnim jezikom, imaju samo opštu odredbu²⁵. Isto je i sa Zakonom gimnaziji²⁶ („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 064/02, 049/07, „Službeni list Crne Gore“, br. 045/10, 073/10, 039/13, 047/17, 145/21), Zakonom o predškolskom vaspitanju i obrazovanju („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 064/02, 049/07, Službeno list Crne Gore 080/10, 040/11, 040/16, 047/17) Zakonom o osnovnom obrazovanju²⁷ („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 064/02,

²² Član 3 Zakona o rodnoj ravnopravnosti.

²³ Član 8 i 15 Zakona o rodnoj ravnopravnosti.

²⁴ Podrazumijeva se Glavni grad i Prijestonica.

²⁵ Opšti zakon o obrazovanju i vaspitanju („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 064/02, 031/05, 049/07, „Službeni list Crne Gore“, br. 004/08, 021/09, 045/10, 073/10, 040/11, 045/11, 036/13, 039/13, 044/13, 047/17, 059/21, 076/21, 146/21) Član 18a: „Svi izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu obuhvataju iste izraze u ženskom rodu“.

²⁶ Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 064/02, 049/07, „Službeni list Crne Gore“, br. 045/10, 073/10, 039/13, 047/17, 145/21), član 10a): „Svi izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu iste izraze u ženskom rodu“.

²⁷ Zakon o gimnaziji („Službeni list Crne Gore“, br. 045/10, 073/10, 039/13, 047/17, 145/21), član 12a): „Svi izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu obuhvataju iste izraze u ženskom rodu“.

049/07, i Službeni list Crne Gore 045/10, 040/11, 039/13, 047/17, 059/21, 039/13, 047/17, 03/23), Zakonom o vaspitanju i obrazovanju djece sa posebnim obrazovnim potrebama (Službeni list Republike Crne Gore broj 080/04 i Službeni list Crne Gore broj 045/10 i 047/17 i 145/21), i Zakonom o stručnom obrazovanju ("Službeni list Republike Crne Gore", br. 064/02, 049/07, "Službeni list Crne Gore", br. 045/10, 039/13, 047/17, 145/21).

Ipak odredbe koje se odnose na ciljeve i mogućnosti u Zakonu o gimnaziji daju nam signal da se barem na nivou opredjeljenja razmišlja o različitostima²⁸ i dostupnosti koja ne može biti neposredno ili posredno ograničeno po osnovu: pola, rase, bračnog stanja, boje, jezika, vjere, političkog ili drugog ubjeđenja, nacionalnog, etničkog ili drugog porijekla, imovinskog stanja, invalidnosti ili po drugom sličnom osnovu, položaju ili okolnosti, u skladu sa posebnim zakonom. Odredba o dostupnosti takođe je inkorporirana i u Zakon o predškolskom vaspitanju i obrazovanju, Zakon o osnovnom obrazovanju i Zakon o stručnom obrazovanju. Problem je što sve ostaje na nivou opredjeljenja, tako da nema kontinuiranog praćenja nastavnih sadržaja i programa u koje bi bile stvarno ugrađeni rodno senzitivni sadržaji, a isto tako i potrebnih analiza koje bi trebale da proizvedu i odgovarajuće mjere za ispravljanje stanja u pojedinim oblastima obrazovnih procesa za stručna zvanja (kao recimo za prosvjetni kadar, medicinski, tehnički i slično), odnosno na svim onim mjestima gdje su uočene razlike ili disproporcija, s tim što je potrebno istražiti i eliminisati uzroke, a ne samo posljedice.

Zakon o visokom obrazovanju, ima takođe ovu opštu odredbu u članu 9,²⁹ ali vidljivo je da objektivno već u članu 6 koji govori o dostupnosti visokog školstva pravi vezu i sa rodnom ravnopravnošću, ali i svim

²⁸ Zakon o gimnaziji („Službeni list Crne Gore“, br. 045/10, 073/10, 039/13, 047/17, 145/21), član 2, stav 1, tačka 7.

²⁹ Zakon o visokom obrazovanju („Službeni list Crne Gore“, br. 044/14, 052/14, 047/15, 055/18, 003/, 017/19, 047/19, 072/19 074/20, 104/21, 086/22., 086/22), član 9 glasi: „Svi izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu obuhvataju iste izraze u ženskom rodu“.

drugim antidiskriminacijskim osnovama: „Visoko obrazovanje dostupno je svim licima i ne može biti neposredno ili posredno ograničeno po osnovu: pola, rase, bračnog stanja, boje, jezika, vjere, političkog ili drugog ubjeđenja, nacionalnog, etničkog ili drugog porijekla, imovinskog stanja, invalidnosti ili drugom sličnom osnovu, položaju ili okolnosti, u skladu sa posebnim zakonom“. Značajno je i što je uveden princip afirmativne akcije za lica sa invaliditetom pri upisu na visokoskolske ustanove³⁰, a u dijelu prava studenata u članu 103, stav 1, tačka 4 Zakona, student ima pravo na mirovanje prava i obaveza za vrijeme trudnoće, roditeljskog odsustva, duže bolesti i u drugim opravdanim slučajevima u skladu sa statutom ustanove; dok u tački 10 student ima pravo na jednakost i zaštitu od diskriminacije, ali ovom Zakonu ipak nedostaje rodna osjetljivost u dijelu u kojem se govori o pravima, obavezama i mogućnostima svih lica na koja se zakon odnosi.

Posmatranoj grupi zakona pripadao bi i Zakon o prosvjetnoj inspekciji. Zanimljivo je da Zakon o prosvjetnoj inspekciji („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 080/04) uopšte nema odredbe o rodno senzitivnom jeziku. Međutim, u članu 3 Zakona o prosvjetnoj inspekciji propisano je u kom dijelu inspektor/ka ima obavezu i ovlaštenje da vrši nadzor, a to je, između ostaklog, u odnosu na : 1) organizaciju obrazovno-vaspitnog rada u ustanovi (organizovanje nastave po odjeljenjima, raspored nastavnika po predmetima, odnosno po oblastima; ostvarivanje obrazovno-vaspitnog rada u skladu sa obrazovnim programom i školskim kalendarom; ostvarivanje obaveznog osnovnog obrazovanja i dr.); 8) način obavljanja pripravnčkog staža i postupak polaganja stručnog ispita; 9) primjenu propisa o usavršavanju i napredovanju nastavnika; 12) vođenje propisane evidencije i dokumentacije i izdavanje javnih isprava u ustanovi; 13) primjenu normativa i standarda, u skladu sa zakonom; 14) način obrazovanja savjeta roditelja i zajednice učenika u ustanovi; 18) postupak donošenja i primjene opštih akata ustanove; 20) druge poslove utvrđene zakonom. U ovom

³⁰ Zakon o visokom obrazovanju („Službeni list Crne Gore“, br. 044/14, 052/14, 047/15, 055/18, 003/, 017/19, 047/19, 072/19 074/20, 104/21, 086/22., 086/22), član 93, stav 4: „Za lica sa invaliditetom sprovodi se princip afirmativne akcije pri upisu na studijski program“.

popisu nadležnosti, svakako ima prostora da se kroz kvalitet vaspitno obrazovnog rada, kao i kroz obavezne obuke nastavnog osoblja isprate kurikulumi koji se odnose na pitanja rodne ravnopravnosti, pogotovo i zato što je ova oblast ušla u standardni plan seminara i obuka Zavoda za školstvo³¹. Dakle, obaveza propisana Zakonom o RR u dijelu uvođenja opštih mjera kojima se u određenoj oblasti zabranjuje diskriminacija po osnovu pola ili naređuje odgovarajuće ponašanje u određenim uslovima, radi postizanja rodne ravnopravnosti, i propisuju sankcije za slučaj povrede propisanih zabrana odnosno naredbi, ovdje je primjenljiva kroz prizmu poštovanja i primjene posebnih zakona iz oblasti obrazovanja, u koje treba obezbijediti obavezno poštovanje i sprovođenje programa rodne ravnopravnosti od predškolskog uzrasta pa nadalje, jer se Opštim zakonom o vaspitanju i obrazovanju utvrđuje da je - obrazovanje i vaspitanje djelatnost od javnog interesa (član 4), a po članu 17 istog Zakona nadležnost za obezbjeđivanje i unapređenje obrazovnog rada obavlja ustanova svake godine po pojedinim oblastima, a svake dvije godine u cjelini, dok Zavod za školstvo to radi svake dvije godine. I nadalje, nastavnici imaju pravo i obavezu da se stručno usavršavaju iz različitih oblasti kroz programe stručnog usavršavanja i druge oblike kontinuiranog profesionalnog rada nastavnika, dok prioritete oblasti stručnog usavršavanja nastavnika za pet godina određuje Ministarstvo, na predlog ustanova, Zavoda za školstvo i Centra (član 112 OZOV).

Znači da ako povezujemo propise koji su na snazi i gledamo ih kroz osnovnu prizmu ustavnog određenja da država jemči ostvarivanje rodne ravnopravnosti, i daje prednost potpisanim i ratifikovanim međunarodnim ugovorima nad domaćim zakonodavstvom, kao i definiciju rodne ravnopravnosti iz Zakona o RR, onda treba pomenuti još jedan od strateških ciljeva Platforme za akciju Četvrte svjetske konferencije žena koja traži obezbjeđenje jednakosti i nediskriminacije u zakonima i praksi, pa se u tom cilju od države očekuje da:..... obezbijedi rodno senzitivnu obuku o ljudskim pravima državnim službenicima, uključujući, između ostalih, policijska i vojna lica, zaposlene u poprav-

³¹ Zavod za školstvo.

nim institucijama, zdravstvene i socijalne radnike, lica koja rade na pitanjima izbjeglica i emigranata, kao i zaposlena lica na svim nivoima obrazovnog sistema, ali i sudijama, državnim tužiocima i drugim zaposlenima u pravosuđu, kao i članovima parlamenta kako bi postali što osposobljeniji za izvršavanje svojih javnih dužnosti.

U tom smislu treba posmatrati i Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni list Crne Gore“, br. 46/10, 40/11, 18/14, 42/17) u kome je data je opšta definicija diskriminacije uz preciziranje šta znači neposredna, a šta posredna diskriminacija, a uređeni su i posebni oblici diskriminacije koji nijesu uređeni drugim zakonima. Zakon je usaglašen sa međunarodnim pravom, odnosno standardima Ujedinjenih nacija i evropskim zakonodavstvom, a obim zaštite od diskriminacije koji država treba da obezbijedi je da djeluju protiv diskriminacije i to ne samo u vođenju javnih politika već i u privatnom sektoru na svim poljima. Ovaj zakon definiše posebne oblike diskriminacije kao što su uznemiravanje i seksualno uznemiravanje, segregacija, govor mržnje, diskriminaciju u korištenju objekata i površina u javnoj upotrebi, diskriminaciju u pristupu dobrima, uslugama u javnom i privatnom sektoru i robi, diskriminacija po osnovu zdravstvenog stanja, diskriminacija po osnovu pripadnosti političkoj, sindikalnoj ili drugoj organizaciji, diskriminacija u oblasti vaspitanja, obrazovanja i stručnog osposobljavanja, diskriminacija po osnovu starosne dobi, diskriminacija u oblasti rada, pa se u tom dijelu podrazumijeva i isplata nejednake zarade, odnosno naknade za rad jednake vrijednosti licu ili grupi lica koja su zaposlena kod poslodavca, ali se isto tako štite i lica koja traže zaposlenje, kao i zaposleni i lica koja su po nekom drugom osnovu kod poslodavca, diskriminacija po osnovu vjere i uvjerenja, diskriminacija lica sa invaliditetom, diskriminacija po osnovu rodno identiteta i seksualne orijentacije i/ili interseksualnih karakteristika, kao i definicija težih oblika diskriminacije. Zakon propisuje institucionalne mehanizme zaštite od diskriminacije po svim osnovama, pa su posebno definisane nadležnosti i obaveze Zaštitnika/ce ljudskih prava i sloboda, sudska zaštita i inspeksijska zaštita, ali nju pružaju, u skladu sa ovim zakonom, i Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, još i Ministarstvo za ljudska i manjinska prava putem Odjeljenja za rodnu ravnopravnost,

dok bi na lokalnom nivou to trebali biti lokalni/e koordinatori/ke kao prva stepenica za upoznavanje lica koje traži zaštitu sa zakonskom regulativom i mogućnostima, ali i druge institucije i službe tipa besplatne pravne pomoći, Centri za socijalni rad, inspekcije, i sl. Ono što je važno napomenuti je i uloga Skupštinskog odbora za rodnu ravnopravnost, ali i Komisija ili Savjeta za rodnu ravnopravnost pri lokalnim skupštinama. Ovi posljednji mogu biti veoma važni na lokalnom nivou jer u pripremi sjednica lokalnog parlamenta mogu da razmatraju materijale, uočavaju nepravilnosti i potrebe, te blagovremeno reaguju, čime se poboljšava kvalitet odlučivanja i omogućava da se usvajaju dokumenta koja su stvarno definisana kao najbolja rješenja za žene, muškarce i osobe drugačijih rodnihi identiteta u lokalnoj zajednici. Primjer dobre prakse do 2015.godine, to je bio Savjet za rodnu ravnopravnost Opštine Pljevlja. Kao i ranije i kod primjene ovog zakona kao i za sve druge antidiskriminacijske zakone važi, moglo bi se reći već ustaljeno pravilo, da je neophodna edukacija javnih službi u dijelu praktične primjene, što bi omogućilo rodno senzitivno posmatranje zakonskih normi i stvarnu sinhronizovanu primjenu postojećih zakona. Naprijed navedeno je važno, i iz razloga **što Zakon o zaštiti od diskriminacije ima odredbu koja** propisuje obaveze sudova, državnih tužilaštava, organa uprave nadležne za policijske poslove i inspekcijaskih organa da vode posebnu evidenciju o podnijetim prijavama u slučajevima diskriminacije³². Podaci prikupljeni ovom aktivnošću treba da se dostave kancelariji Zaštitnika do 31. januara svake godine, a naročito bi bili važni za utvrđivanje slučajeva višestruke diskriminacije kojoj su naročito izložene žene koje pripadaju posebno osjetljivim kategorijama. Zakon takođe predviđa prekršajnu odgovornost (novčane kazne) za lice odgovorno za upravljanje i vođenje evidencije u organu državne uprave koje ne ispoštuje obavezu kako je definisano u zakonu.³³ Trenutno nisu vidljivi pokazatelji primjene ove odredbe.

³² Zakon o zabrani diskriminacije („Službeni list Crne Gore“, br. 46/10, 40/11, 18/14, 42/17), član 33, stav 1.

³³ Ibidem, član 34b), tačka 1 i 2.

U sklopu ove Analize treba posmatrati i odnos grupe zakona koji se bave radnim odnosima i tržištem rada, pa u tu grupu osim Zakona o radu („Službeni list Crne Gore“, br. 074/19, 008/21, 059/21, 068/21, 145/21) svakako pripada Zakon o zabrani zlostavljanja na radu („Sl. list CG“, broj 30 /12), sa pratećim Pravilnikom o pravilima ponašanja poslodavca i zaposlenog u prevenciji i zaštiti od zlostavljanja na radu, kao i Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti („Službeni list CG“, br. 024/19 od 22.04.2019).

Iako je Zakon o radu u mnogome usklađen sa tekovinama Evropske unije i nekim zahtjevima MOR-a, a uveo je zaštitu od diskriminacije za sva lica (i crnogorske i strane državljane/ke) koja su zaposlena na teritoriji Crne Gore, što se odnosi i na preduzetnike³⁴, i što je veliki napredak, ipak još uvijek neke norme nijesu u potpunosti jasne i što je najgore, kod primjene dolazi do problema zbog nedorečenosti ili nedovoljno propisane obaveznosti. Ono što jeste bitno, svakako je proširivanje obima antidiskriminacione zaštite i prepoznavanje potrebe poštovanja i inkorporiranja odredbi međunarodnih propisa iz ove oblasti.

Na ovaj način je ispoštovano ustavno opredjeljenja građana Crne Gore da žive u državi u kojoj su osnovne vrijednosti: sloboda, mir, tolerancija, poštovanje ljudskih prava i sloboda, multikulturalnost, demokratija i vladavina prava; a zaštićen je i ustavni institut prava na rad³⁵ i uveden princip jednakih mogućnosti i jednakog tretmana muškaraca i žena po pitanjima zapošljavanja i zanimanja³⁶, kao i u pristupu zapošljavanju, stručnoj obuci i unapređenju uslova rada³⁷. Jedna od najvažnijih prihvaćenih direktiva je svakako ona koja se odnosi na princip jednakih zarada za muškarce i žene.³⁸

³⁴ Zakon o radu (Službeni list Crne Gore³⁹, br. 074/19, 008/21, 059/21, 068/21, 145/21), čl. 2.

³⁵ Ustav Crne Gore, član 62.

³⁶ Direktiva 2006/54/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta o uvođenju principa jednakih mogućnosti i jednakog tretmana.

³⁷ Direktiva Savjeta 76/207/EEZ o implementaciji jednakog tretmana muškaraca i žena u pristupu zapošljavanju, stručnoj obuci i unapređenju uslova rada.

³⁸ Direktiva Savjeta 75/117/EEZ o približavanju zakona država članica koji se odnose na primjenu principa jednakih zarada za muškarce i žene.

Ovo je važno ako se ima na umu da je Zakon o radu stupio na snagu 8. januara 2020. godine, a da je prema izvještaju u okviru Torinskog procesa koji se odnosio na izvještavanje o napretku Crne Gore u procesu pridruživanja EU, za period 2018-2020 godina, u dijelu koji se odnosi na „Situaciju na tržištu rada“, konstatovano i sledeće: „...prema podacima za 2017. godinu, na koje se tržište rada nastavilo je s pozitivnim kretanjima, uzimajući u obzir ukupnu stopu aktivnosti, zaposlenosti i nezaposlenosti. Svi parametri koji odražavaju stanje na tržištu rada značajno su poboljšani u odnosu na prethodnu godinu..“.

Uprkos pozitivnim trendovima u domenu pokazatelja tržišta rada, treba naglasiti da su ova poboljšanja prilično ograničena kada su u pitanju najugroženije grupe na tržištu rada.

Postoji očigledna razlika između navedenih pokazatelja za muškarce i žene. Stope aktivnosti i zaposlenosti značajno su veće za muškarce, dok su stope nezaposlenosti na sličnom nivou. Niža stopa aktivnosti i zaposlenosti za žene ukazuje na to da žene u Crnoj Gori i dalje predstavljaju ranjivu grupu na tržištu rada.

Takođe, posmatrano po regionima, može se zaključiti da i muškarci i žene iz sjevernog regiona imaju manje mogućnosti za pronalaženje posla od onih u centralnom i južnom regionu. Na sjeveru, stopa aktivnosti i stopa zaposlenosti značajno su niže od nacionalnog prosjeka, dok je stopa nezaposlenosti viša (iznosila je 35,2% za sjever u odnosu na 16,1% za Crnu Goru u 2017. godini – podaci iz istraživanja radne snage³⁹).

Pa ipak, ono što je važno naglasiti da je u ovom zakonu najveći napredak postignut u zaštiti zaposlenih žena u toku trudnoće, porodiškog i roditeljskog odsustva, odnosno žena je zaštićena u odnosu na funkciju materinstva i potrebu da se pomire profesionalne i porodične obaveze. Zaštita se odnosi na postupak zasnivanja radnog odnosa kada poslodavac ne može da traži dokaz o eventualnoj trudnoći i sl, niti da odbije da zaposli trudnu ženu u slučaju kada ispunjava uslove, osim izuzetka

³⁹ Torinski proces 2018-2020, Crna Gora, stana 14-17.

kada bi poslovi koje je obavljala predstavljali opasnost po njeno zdravlje ili zdravlje bebe; zatim podrazumijeva zaštitu u toku trajanja radnog odnosa; i zaštitu u pogledu prestanka radnog odnosa.⁴⁰ Pravo koje do sada nije bilo obezbijeđeno je i pravo na prenatalne preglede tokom trajanja trudnoće jednom mjesečno, s tim što moraju biti najavljeni 3 dana ranije. Zabranjeno je proglašavanje žene tehnološkim viškom za vrijeme trudnoće ili održavanja trudnoće, a u ovom period žena uživa i posebnu zaštitu u vezi sa zaštitom na radu, odnosno zabranu rada na poslovima koji bi mogli ugroziti njeno i zdravlje bebe, a žena ne može raditi noću u toku trudnoće i do tri godine života djeteta, odnosno jedino ako da pisanu izjavu I to poslije navršene dvije godine djeteta. Porodiljsko odsustvo u trajanju od 98 dana (kalendarskih), koristi se u 2 dijela od kojih 28 dana prije dana očekivanog porođaja i to je samo pravo žene. Drugi dio u trajanju od 70 dana nakon porođaja koristi majka, ali ga izuzetno koristi i otac, i to: 1) ako je rođeno dvoje i više djece (mogu koristiti oba roditelja istovremeno); 2) u slučaju da je majka umrla na porođaju, teško bolesna, napustila dijete, ako je lišena roditeljskog prava ili se nalazi na izdržavanju kazne zatvora, tada otac djeteta ima pravo da koristi porodiljsko odsustvo od dana rođenja djeteta.

Iako je Zakon o radu usklađen sa Direktivom 2010/18 o roditeljskom odsustvu, na način da je roditeljsko odsustvo utvrđeno kao individualno pravo svakog roditelja, što znači da ovo pravo mogu koristiti oba roditelja u jednakim dijelovima, te da se broj očeva koji koriste to pravo povećava svake godine⁴¹, ipak su neka rješenja diskutabilna. Recimo, majka koja je prenijela svoj dio roditeljskog odsustva na oca, ne može nastaviti korištenje njegovog dijela roditeljskog odsustva, ali se to može desiti na način da majka iskoristi porodiljsko, pa otac prvi započne roditeljsko odsustvo, a zatim majka najavi i nastavi svoj dio roditeljskog odsustva. Osim navedenog, zakon kaže da bi jedan rodi-

⁴⁰ Zakon o radu, Članom 121 predviđeno je poslodavac ne može odbiti da zaključi ugovor o radu sa trudnom ženom, niti ti joj zbog trudnoće, rođenja ili dojenja djeteta može ponuditi izmjenu ugovora o radu pod nepovoljnim uslovima.

⁴¹ 2022. godine je to pravo iskoristilo 332 oca prema podacima Uprave prihoda i carina.

telj prenio svoje pravo na drugog roditelja, mora da iskoristi najmanje trideset dana odsustva (osim izuzetaka). U praksi može doći do komplikacija pri korištenju ovog prava, jer ako je tako, onda roditeljsko odsustvo nije samo pravo, već i obaveza. Takođe treba voditi računa, da majka treba da iskoristi svoje pravo na godišnji odmor iz prethodne godine (ako je bila na održavanju trudnoće, ili nije mogla da iskoristi ovo pravo), tako da bi u svakom slučaju trebalo omogućiti roditeljima da na najbolji način iskoriste mogućnost da oboje provode dio roditeljskog odsustva sa djetetom, pogotovo što korištenje ovog prava nije vezano samo za klasičnu porodicu.

Dakle, u cilju pomirenje profesionalnih i porodičnih obaveza zaposlenih, zakon prepoznaje pravo na odsustvo sa rada pa osim roditeljskog tu su još, usvojiteljsko i hraniteljsko odsustvo, ali i pravo na zaštitu roditelja po isteku nekog od ovih prava. Međutim, ponovo brine djelotvornost primjene odredbi zakona u slučajevima kršenja zakona. U zadnje vrijeme pojavljuju se slučajevi kršenja prava majki koje se nalaze na roditeljskom odsustvu na način da se izmjenom Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta one raspoređuju na radna mjesta koja su niža u rangi od onog koje je obavljala, u smislu niže pozicije i manje zarade. U Zakonu o radu, u članu 130, stav 1., eksplicitno se utvrđuje: „Za vrijeme korišćenja odsustva iz čl. 126, 127, 135 i 136 ovog zakona zaposleni ima sva prava iz radnog odnosa kao što ih je imao do početka korišćenja tog odsustva kao i sva prava na poboljšanje radnih uslova na koja bi imao pravo za vrijeme svog odsustva.“ Stav 3 istog člana, pojašnjava obim zaštite u dijelu povratka na radno mjesto i precizira: „Poslodavac je dužan da zaposlenom iz čl. 126, 127, 135 i 136 ovog zakona po isteku odsustva obezbijedi povratak na isto radno mjesto ili na odgovarajuće radno mjesto sa najmanje istom zaradom“. Ova odredba je veoma jasna, ali je očigledno da kao prvo izbjegavanje primjene od strane poslodavaca znači da to čine svjesno, vjerovatno zbog iskustva da će biti blago ili nikako sankcionisani od strane inspekcije, a pri tome posebno su alarmantna iskustva koja pokazuju da se inspekcija rada nerado uključuje, upućujući žaliteljke odmah na sudsku zaštitu, što podrazumijeva prvo pokretanje mirnog

rješavanja spora pred Agencijom za mirno rješavanje sporova ili Centrom za alternativno rješavanje sporova. Osim što je samo zakonsko rješenje sporno, jer utvrđuje obaveznost pokušaja za „mirno rješavanje spora“, i pitanje je kako bi se o njemu izjasnio Ustavni sud, nejasno je zašto se postupak očiglednog nezakonitog postupanja poslodavca, koji je školski primjer svjesnog kršenja zakona, ne bi bio zaustavljen na brži način, i svakako jeftiniji od dugotrajnijih sudskih procesa, koji se još produžavaju i periodom koji mora proteći u pokušajima mirnog rješavanja sporova. Nejasno je i zašto zakonodavac u ovim slučajevima nije predvidio mogućnost, recimo da inspekcija stavi odluku poslodavca o umanjenju zarade porodilji van snage do završetka sudskog spora.⁴² u ovakvim slučajevima je jasno da ne postoji dovoljna rodna senzitivnost ni kod donosioca odluka (u ovom slučaju zakona) i da bi i oni trebali sa dužnom pažnjom da razmotre kako će pojedina rješenja uticati na one na koje se odnose. Treba razmišljati kako će u svakodnevnom životu, porodilja kojoj se to desi, ili lice koje koristi roditeljsko odsustvo, imati vremena, novca i snage da se u takvim slučajevima bori sa svim peripetijama i izdacima koje nose sudski postupci, a pri tom treba da ima na umu i da bi se poslije svega trebao/trebala vratiti na posao kod istog poslodavca. Dakle, ovdje ima punu primjenu obaveza koja je nametnuta državama u Platformi za akciju Četvrte svjetske konferencije žena u Pekingu, a koju prati naš Zakon o RR i koja zahtijeva da se obezbijedi rodno senzitivna obuka o ljudskim pravima državnim službenicima,, ali i sudijama, državnim tužiocima i drugim zaposlenima u pravosuđu, kao i članovima parlamenta kako bi postali što osposobljeniji za izvršavanje svojih javnih dužnosti. Ovo je važno jer kad se pišu i donose zakoni neophodno je da se posebno vodi računa o saglasnosti i međusobnoj kompatibilnosti tih tekstova, makar onih koji su iz oblasti koje su srodne. Tako napr. Zakon o radu u stavu 1, tačka 1., utvrđuje prestanak radnog odnosa po sili zakona za lica sa 66 godina i najmanje 15 godina staža osiguranja, dok je u Zakonu o državnim službenicima i namještenicima, u Zakonu o socijalnoj i dječijoj zaštiti i Zakonu o posredovanju pri zapošljavanju i zaštiti od nezaposlenosti granica 67 godina, pa se ostvarivanje prava pojedinih lica ne bi moglo realizovati.

⁴² Ovo je jedno od rješenja koje je postojalo u ranijim Zakonima o radu.

Ovdje treba citirati izjavu jednog advokata o primjeni, odnosno neprimjeni zakona u državi. Naime, adv. Aleksandar N. Đorđević, kaže: „Uvijek sam govorio: ‘Da bi pravda bila slijepa, zakoni moraju dobro da vide’. Ako nemamo dobre zakone ne možemo se ni nadati pravdi, a pravda to je ono što očekujemo, za šta se borimo i čemu treba da težimo.

Na žalost, poslednjih nekoliko godina svjedoci smo mnogih zakonskih tekstova, koji čim izađu iz umova naših zakonodavaca nalete na zid nemogućnosti njihove primjene i onda lagano, kao da nikada nisu ni donijeti počnu da se zaobilaze od strane onih koji treba da ih primenjuju” Ova poslednja konstatacija važi i za još jedan zakon iz radno pravne oblasti, a to je Zakon zabrani zlostavljanja na radu („Sl. list CG“, 30/12) uz koji je Ministarstvo rada i socijalnog staranja donijelo Pravilnik o pravilima ponašanja poslodavca i zaposlenog u prevenciji i zaštiti od zlostavljanja na radu. Najkraće rečeno zlostavljanje na radu ili kako se često kaže mobing je dešavanje koje je vezano za radno mjesto pojedinca/pojedinke (može se dešavati i licima koja nisu u klasičnom radnom odnosu) ostavlja ozbiljne negativne posljedice po njih i njihovu radnu sredinu, ali te posljedice se reflektuju i šire, pa imaju negativan efekat (socijalni i ekonomski) i na porodicu i na cjelokupno društvo. Iako po istraživanju dr. Irene Radović, koje je predstavljeno u publikaciji „Mobing u Crnoj Gori“ a u sklopu kojeg su i podaci o sudskoj praksi i postupanja inspekcije rada u periodu od 10 godina od usvajanja ovog Zakona, sve ukazuje da su žene češće žrtve mobinga, diskriminacije i seksualnog uznemiravanja na radnom mjestu, treba biti svjestan da žrtva može postati bilo koji/a zaposleni/a, bez obzira na pol, godine, obrazovanje, radnu odnosno profesionalnu poziciju, socijalni status. Treba još istaći da Revidirana evropska socijalna povelja, izričito zabranjuje psihičko uznemiravanje na radu, i smatra ga povredom dostojanstva. „Ovim aktom Savjeta Evrope (SE) uznemiravanje na radu se definiše kao ‘ponavljano neprihvatljivo ili izrazito negativno i uvredljivo ponašanje protiv pojedinih zaposlenih na radnom mjestu’.....posebno, obavezuje strane da, u cilju osiguravanja djelotvornog ostvarivanja prava svih zaposlenih na zaštitu dostojanstva na radu, u konsultaciji s organizacijama poslodavaca i

radnika, podižu svijest i sprečavaju negativne i uvredljive radnje, te preduzmu sve odgovarajuće mjere za zaštitu zaposlenih od takvog ponašanja“.⁴³

„Crna Gora je ratifikovala revidiranu Evropsku socijalnu povelju, proglašavajući se pravno obaveznom da poštuje njene odredbe. Međunarodna organizacija rada Ujedinjenih nacija (MOR) usvojila je Konvenciju o eliminaciji nasilja i uznemiravanja u svijetu rada u junu 2019. godine. MOR definiše mobbing kao „uvredljivo ponašanje u vidu okrutnih, malicioznih ili ponižavajućih postupaka u namjeri da se potcijeni pojedinac ili grupa radnika. Uključuje udruživanje protiv određenog zaposlenog i podvrgavanje osobe psihološkom nasilju, te podrazumijeva konstantne negativne primjedbe, izolaciju osobe, ogo- varanje i širenje lažnih informacija.“ Konvencija je stupila na snagu u junu 2021. godine.⁴⁴

U Zakonu o zabrani zlostavljanja na radu, osnovni akcenat je stav- ljen na prevenciju, u smislu preventivnih mjera u pogledu zaštite od zlostavljanja, što znači određene obaveze za strane u radno-pravnom odnosu – i za poslodavca, i za zaposlene. Dakle, formalno pravno ispo- štovana je obaveza iz navedenih međunarodnih akata. Ono što je po- razno je da je primjena ovog zakona u Crnoj Gori izuzetno usporena, da je on postao jako nedjelotvoran, i da više odbija povrijeđenu stranu od pokušaja zaštite, nego što joj pruža povjerenje i sigurnost da će biti zaštićeni i kao neko ko prijavljuje i svjedoči i kao povređena strana. Evo nekoliko podataka koji pokazuju zašto je to tako.

„Crnogorski sudovi su od 2012.godine donijeli sedam pravosnažnih presuda kojima je utvrđen mobbing od 102 podnešene tužbe, kazala je autorka Priručnika za žrtve mobinga i diskriminacije na radnom mje- stu, Irena Radović, na konferenciji za štampu koja je održana povo- dom predstavljanja navedenog priručnika 27. 10. 2022. godine u Pod-

⁴³ Priručnik „Mobing u Crnoj Gori“, dr. Irena Radović, strana 29, član 26, stav 2
Revidirane povelje predviđa pravo na dostojanstvo na radu.

⁴⁴ Priručnik „Mobing u Crnoj Gori“, dr. Irena Radović, strana 29.

gorici.⁴⁵ Prema istraživanju koje je sprovedeno, osim što je dokazivanje mobinga usložnjeno iz razloga što sudovi često traže da mora postojati kontinuitet u postupanju ovog tipa, (po obrazloženjima nekih odluka sudova to je period od 6 mjeseci, i to je bio razlog odbijanja za zaštitu od mobinga, ali u pojedinim slučajevima, taj stav nije bio presudan) ipak je nesporna činjenica da ne postoji relevantna sudska praksa po ovom pitanju u Crnoj Gori. Evo pokazatelja iz istraživanja⁴⁶, za sudove – tabela 2, i „načelni stav“ predsjednice Vrhovnog suda Vesne Medenice:

Tabela 2: Postupanje crnogorskih sudova u predmetima za utvrđivanje mobinga u periodu 2012-2022. godine

Ukupan broj podnijetih tužbi za mobing	102	100%
Tužbe za mobing: podnosilaca ženskog pola	62	60,7%
Pravosnažnih sudskih presuda	63	61,6%
Pravosnažne sudske presude: utvrđen mobbing	7 ⁴⁷	11,11% svih pravosnažnih presuda
Pravosnažne sudske presude: utvrđen mobing, podnosioci tužbenog zahtjeva žene	4	57,15% presuda žrtve su lica ženskog pola

Ovdje treba dodati i pomenuti presedan kojim je, tadašnja predsjednica Vrhovnog suda Crne Gore Vesna Medenica potpuno zanemarila odluku Vrhovnog suda Crne Gore u predmetu razrješenja viceguvernerke Irene Radović, kojom je potvrđena isključiva nadležnost Osnovnog suda u ovom slučaju jer se radi o radnom sporu, i 27.06.2019.

⁴⁵ Izvor Agencija MINA.

⁴⁶ „Mobing u Crnoj Gori“, dr. Irena Radović.

⁴⁷ Presude se odnose na javni sektor izuzev jedne, koja se odnosi na Savez Sindikata Crne Gore, podaci iz Priručnika „Mobing u Crnoj Gori, dr.Irena Radović, str 76-78

godine, donijela „Načelni pravni stav“, koji glasi: „Odluke Skupštine o izboru, imenovanju ili razrješenju javnog funkcionera ne mogu biti preispitivane u upravnom sporu niti u parničnom postupku“. Važno je takođe naglasiti da se iz gornje tabele vidi da su u 57,15 % presuda kojima je utvrđen mobbing žrtve bile lica ženskog pola, pa je ovdje bitno navesti riječi Božene Jelusić, tadašnje predsjednice Odbora za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore koja je zaključila sljedeće: „Najveći krivac je sistemska nepravda patrijahata koja normalizuje da pristanete na drugorazrednost. Lični dohotci za isti posao i više znanja, znače manje para. Kada se pobunite, iz toga proizilazi da ste konfliktna žena. Naše mentalitetske crte nas sprječavaju da shvatimo da zakon treba, može i mora da počne da živi. Moramo znati da nema rodno-neutralnih zakona i da nikada ne prestaje obaveza da rodno čitamo sve što propisujemo“.

Još jedan podatak važan je u ovom dijelu a to je da se u jednoj od 7 sudskih presuda u kojima je utvrđen mobbing nad tužiocem, takođe dešavaju nedosljednosti, jer je utvrđeno trajanje mobinga od 07.09.2012-30.10.2012g.(dakle značajno manje od 6 mjeseci) naknada štete koja je dosuđena je iznosila 700.00 €, a postupak je trajao 5 godina.

Podaci koji su prikupljeni u pomenutoj publikaciji „Mobing u Crnoj Gori“, autorke dr. Irene Radović, pokazuju da je situacija u vezi sa nadzorom nad sprovođenjem Zakona o zabrani zlostavljanja na radu za koji je nadležna Inspekcija rada, još gora. Naime, iako Zakon o zabrani zlostavljanja na radu u članu 29 definiše Inspekciju rada kao nadležnu za nadzor nad njegovim sprovođenjem, ova institucija koja često funkcioniše po principu „vjerovali ili ne“, za deset godina rada izrekla je, prema dostupnim podacima samo jednu prekršajnu kaznu u kumulativnom iznosu od 600,00€, i to 100,00€ za odgovorno lice kod poslodavca i 500,00€ za poslodavca. Inače, podnijeto je 108 inicijativa, čiji su podnosioci u 51% slučajeva bile žene (55 zahtjeva), a od ukupnog broja inicijativa u 81 slučaju je odgovoreno negativno, dok su u 26 slučajeva utvrđene nezakonitosti i „ukazivanjem“ naređeno poslodavcu da ih otkloni, a kao što je rečeno naprijed izrečena samo jedna novčana kazna.

Dakle, ovo je primjer zakona koji bez obzira na svoj kvalitet, u praksi nije dao nikakve ozbiljnije rezultate na polju zaštite zaposlenih, a samo je potvrdio činjenicu da je najgora po ljudska prava i zaštitu koju bi trebalo da obezbijedi država, kada imamo akte koji se ne poštuju i/ili ne primjenjuju, nedjelotvornu prevenciju i institucije koje selektivno vrše nadzor i primjenjuju zakon.

Kod ovog zakona bi u najkraćem roku trebalo izvršiti izmjene koje jasno definišu nadzor i sankcije kako za prekršioce, tako i za one koji ne izvršavaju obaveze praćenja sprovođenja zakona, zatim pojednostaviti postupak za lica koja traže zaštitu od mobinga, zaštititi od revanšizma na djelotvorniji način one koji prijavljuju mobing i svjedoče u postupcima, i analizom procesuiranih slučajeva riješiti nedoslednosti i problem koji se javljaju u praksi, a prije svega naučiti one koji treba da primjenjuju zakon da se čita i primjenjuju rodno senzitivno, odnosno u sprezi sa zakonom o rodnoj ravnopravnosti.

Na rodno senzitivan način mora se posmatrati i Zakon o zaštiti i zdravlju na radu („Službeni list Crne Gore“, br. 034/14 od 08.08.2014, 044/18 od 06.07.2018); koji je usaglašen sa Direktivom Savjeta 89/391/EEZ od 12. juna 1989. godine o uvođenju mjera za podsticanje poboljšanja sigurnosti i zdravlja zaposlenih na radu (OJ L br. 183. od 29.6.1989. str.1.), koja je izmijenjena Uredbom (EC) br. 1137/2008 Evropskog parlamenta i Savjeta od 22. oktobra 2008. godine o prilagođavanju nekih akata za koje se koristi postupak određen u članu 251. Ugovora, Odlukom Savjeta 1999/468/ES u vezi sa regulatornim postupkom sa pregledom - Prilagođavanje regulatornom postupku sa pregledom – prvi dio (OJ L br. 311. od 21.11.2008. str. 1.), a treba konstatovati i da će se odredba člana 19 stav 3 ovog zakona primjenjivati od dana pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji. Ovaj zakon takođe spada u grupu zakona čija primjena nije sprovedena u punom smislu, a od izuzetnog je značaja za sve zaposlene, zaštitu njihovog zdravlja, a time i radno pravnog statusa i zaštitu od diskriminacije po osnovu pola, zdravstvenog stanja i godina života te ostvarivanja ustavnog načela na zdravstvenu zaštitu i zaštitu na radu⁴⁸.

⁴⁸ Ustav Crne Gore, član 64, stav 3 i član 69.

Ovdje je neophodno komentarisati i Zakon o posredovanju pri zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti koji je iz 2019 godine, a usklađen je, osim sa Direktivom Savjeta 2000/78/EZ od 27.11. 2000. godine, o uspostavljanju opšteg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja, Direktivom Evropskog parlamenta i Savjeta 2006/54/EZ od 5. 07. 2006.g., o sprovođenju načela jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i rada i Direktivom 2006/123/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta od 12. 12. 2006. godine o uslugama na unutrašnjem tržištu, i sa domaćim zakonodavstvom, odnosno prihvatanjem osnovnih principa iz Zakona o rodnoj ravnopravnosti, ušao je u grupu rodno osjetljivijih zakona, sa vođenjem različitih evidencija razvrstanih po polu, i drugim osjetljivim pokazateljima. To ne znači da je njegova djelotvornost na posebno visokom nivou, kao ni praćenje i nadzor nad primjenom koji je u nadležnosti Inspekcije rada. Nažalost ukupno gledano, koliko god to bilo nepoželjno, ipak ima puno istine u konstataciji Džordža Halifaksa, koji je rekao: "Uglavnom tri vrste ljudi ne razumiju zakone, oni koji ih stvaraju, oni koji ih sprovode, i oni koji trpe jer su ih prekršili".⁴⁹

Na kraju treba naglasiti da ni jedan zakon ne bi trebao biti ni neupotrebljiv ni nerazumljiv, jer se na taj način gubi i svrha propisivanja određenih instituta, ali istovremeno moramo shvatiti da zahtjev za rodno senzitivno posmatranje zakona i ocjenjivanje uticaja na žene i muškarce i osobe drugačijih rodni identiteta, ima svrhu i neophodno je ne samo sa aspekta rodne ravnopravnosti, nego i poštovanja dostojanstva ličnosti, eliminisanja diskriminacije i poštovanja osnovnih ljudskih prava.

„Ako je išta valjalo napisati čistijem narodnijem jezikom, valjalo je tako pisati zakon, jer se on najviše tiče naroda i za njega je pisan“, – Vuk Karadžić.⁵⁰

⁴⁹ „Mala knjiga velikih misli“, Kosmos izdavaštvo – Beograd, Nova Knjiga, Podgorica, str. 277.

⁵⁰ „Mala knjiga velikih misli“, Kosmos izdavaštvo – Beograd, Nova Knjiga, Podgorica, str. 275.

