



Co-funded by
the European Union



Sweden
Sverige

Co-funded by the Swedish International
Development Cooperation Agency

Javna uprava u Crnoj Gori

Rodna analiza



Crna Gora

2022





Co-funded by
the European Union



Co-funded by the Swedish International
Development Cooperation Agency

Sweden
Sverige

Javna uprava u Crnoj Gori

Rodna analiza

Ova publikacija je nastala uz finansijsku podršku Evropske unije, a sufinansirala je Švedska agencija za međunarodni razvoj i saradnju. Njen sadržaj je isključiva odgovornost Centra za ženska prava i ne odražava nužno stavove Evropske unije ili Švedske agencije za međunarodnu razvojnu saradnju.

Implemented by:

REAC-TOR
research in action



KVINNA
KVINNA



**PRAVA
ZA SV=**



WOMEN'S RIGHTS CENTER
CENTAR ZA ŽENSKA PRAVA

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

RODNA ANALIZA JAVNE UPRAVE U CRNOJ GORI

IZDAVAČ:

NVO Centar za ženska prava
Bokeška 20,81000 Podgorica
Crna Gora
M: +382 67 63 97 69
T/F:+382 20 664 193
women.mne@gmail.com
www.womensrightscenter.org

UREDNICA:

Maja Raičević

AUTORKE:

Maja Raičević
Ana Šćepanović

SARADNICE

Sara Nikčević, Anita Stjepčević

JEZIČKA VERZIJA(E):

Jezik originalnog izdanja: EN

Podgorica, novembar 2022. godine

IZJAVA O OGRANIČENJU ODGOVORNOSTI:

Ova publikacija pripremljena je zahvaljujući finansijskoj podršci Evropske unije i sufinansiranju od strane Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju. NVO Centar za ženska prava preuzima isključivu odgovornost za sadržaj publikacije, koja ne odražava nužno stavove Evropske unije i Švedske agencije za međunarodni razvoj i saradnju.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

RODNA ANALIZA JAVNE UPRAVE U CRNOJ GORI

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

KRATAK PREGLED NACIONALNOG ZAKONODAVNOG OKVIRA, OKVIRA JAVNIH POLITIKA I INSTITUCIONALNOG OKVIRA KOJI UREĐUJU PITANJE RODNE RAVNOPRAVNOSTI I REFORME JAVNE UPRAVE

Ustav Crne Gore: Zabrana neposredne ili posredne diskriminacije, po bilo kom osnovu, predstavlja ustavno načelo, i već Preambulom Ustava predviđeno je poštovanje ljudskih prava i sloboda, kao i kvaliteta života svih građana. Pitanje zabrane diskriminacije i ravnopravnosti muškaraca i žena najprije je definisano članovima 8, 18 i 71 Ustava; dok su pojedinačna pitanja koja se odnose na pravo na rad regulisana članovima 62-67 (Pravo na rad (Član 62), Zabrana prinudnog rada (Član 63), Prava zaposlenih (Član 64), odredbe koje se odnose na Socijalni savjet (Član 65), Štrajk (Član 66), i socijalno osiguranje (Član 67)). Ustavne odredbe koje tretiraju pitanje rodne ravnopravnosti predstavljaju potvrdu da su ratifikovani i međunarodni sporazumi preneseni u nacionalni pravni sistem. Konkretno, član 18 Ustava garantuje rodnu ravnopravnost odredbom da „država jemči ravnopravnost žene i muškarca i razvija politiku jednakih mogućnosti”. Međutim, Ustav ne sadrži odredbe o konkretnim (afirmativnim) mjerama koje se odnose na žene ili bilo koju drugu grupu koja je diskriminisana, odnosno stavljena u neravnopravan položaj. Samim tim, Ustavom nisu predviđene odredbe koje uređuju rad javne uprave, odnosno definišu osnovne principe njenog funkcionisanja. Štaviše, sam tekst Ustava nije napisan rodno osjetljivim jezikom. Umjesto toga, u tekstu se koristi generički muški rod za označavanje funkcija, pozicija i zanimanja.

Zakonom o zabrani diskriminacije¹, koji predstavlja zakonski okvir za zabranu diskriminacije, utvrđuje se sveobuhvatni sistemski okvir za zakonsku zaštitu od diskriminacije. U skorije vrijeme je pokrenut postupak izmjena i dopuna ovog zakona. Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije sadržao je dvije odredbe koje imaju za cilj da ovaj zakon usaglase sa preporukama Evropske komisije, i to: odredbu koja definiše „diskriminaciju po osnovu udruživanja“ i odredbu koja dodatno unapređuje odredbu koja reguliše „teret dokazivanja“. ² Zakon zabranjuje „svaki oblik diskriminacije, po

¹ Zakon o zabrani diskriminacije (Službeni list Crne Gore, br. 46/2010, 40/11, 18/14, 42/17).

² Izvještaj sa javne rasprave o Nacrtu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zabrani diskriminacije, Ministarstvo za ljudska i manjinska prava, 26.03.2020, dostupno na: <https://www.gov.me/clanak/223316--izvjestaj-sa-javne-rasprave-o-nacrtu-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-zabrani-diskriminacije>

bilo kom osnovu" (član 2, stav 1). I mada se ovim članom, *inter alia*, zabranjuje diskriminacija po osnovu pola, u samom tekstu nedostaju odredbe o značenju ili opsegu ove vrste diskriminacije. Osim toga, diskriminaciju po osnovu pola zakon i ne prepoznae kao poseban oblik diskriminacije, izuzev uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja.

Kada je u pitanju diskriminacija u oblasti rada, član 16 stav 1 Zakona o zabrani diskriminacije eksplicitno zabranjuje diskriminaciju lica koja traže zaposlenje po bilo kom osnovu iz člana 2 stav 2 ovog zakona (uključujući i diskriminaciju po osnovu pola). Ova odredba dopunjava se odredbom o prekršajima za koje se određuje odgovarajuća zakonska kazna (član 34a). Osim toga, iako se seksualno uznemiravanje smatra posebnim oblikom diskriminacije, zakon ga i dalje ne prepoznae kao krivično djelo. Na ovo ukazuje i Izvještaj Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu.³ U skladu s ustavnim odredbama, ovaj zakon predviđa uvođenje i primjenu posebnih mjera koji su usmjerene na stvaranje uslova za ostvarivanje nacionalne, rodne i ukupne ravnopravnosti i zaštite lica koja su po bilo kom osnovu u nejednakom položaju, a koje mogu donositi, odnosno uvoditi i sprovoditi, u okviru svojih nadležnosti i ovlašćenja državni organi, organi državne uprave, organi jedinica lokalne samouprave, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja (organi), kao i druga pravna i fizička lica.⁴ U dijelu primjene odredbi koje su predviđene ovim zakonom, najrelevantnija nadležna institucija jeste institucija Ombudsmana.

Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025 predviđa uspostavljanje uporedive evidencije o slučajevima diskriminacije po osnovu pola i roda.

Zakon o rodnoj ravnopravnosti je zakon *lex specialis* i njime se uređuje pitanje ravnopravnosti muškaraca i žena u svim oblastima javnog i privatnog života, kao i pitanje politike jednakih mogućnosti. Zakonom je predviđena obaveza državnih institucija na centralnom i lokalnom nivou, ali i poslovnih kompanija, da prilikom izrade javnih politika uzimaju u obzir i pitanje roda. Shodno tome: „Državni organi, organi državne uprave i lokalne samouprave, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna

³ U Izvještaju Evropske komisije o Crnoj Gori za 2020. godinu navodi se da je radi razmatranja ovog pitanja Ministarstvo pravde osnovalo radnu grupu, a očekuje se da će se njen rad nastaviti i u novom sastavu Vlade. Vidjeti stranu 38 Izvještaja.

⁴ Posebne mjere za ostvarivanje rodne ravnopravnosti do sada su se isključivo primjenjivale na Zakon o izboru odbornika i poslanika (vidjeti gore u tekstu).

ovlašćenja dužni su da, radi postizanja rodne ravnopravnosti, u svim fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka, kao i preuzimanja aktivnosti iz svoje nadležnosti ocjenjuju i vrednuju uticaj tih odluka i aktivnosti na položaj žena i muškaraca” (Član 3). Kako je nadalje predviđeno ovim zakonom, Skupština, Vlada i lokalne samouprave dužne su da podstiču primjenu principa rodne ravnopravnosti, a naročito princip rodno balansirane zastupljenosti prilikom izbora i imenovanja na određene funkcije, i obrazovanja radnih tijela i utvrđivanja sastava zvaničnih delegacija (član 10 i 11).

Zakonom je utvrđena i sveobuhvatna definicija posredne i neposredne diskriminacije po osnovu pola. Zakonom o rodnoj ravnopravnosti predviđene su i posebne mјere koje se mogu primijeniti za ostvarivanje rodne ravnopravnosti, i ne smatraju se diskriminacijom.⁵ Zanimljivo je da su predviđene kazne, *inter alia*, propisane za odgovorna lica u organima, ukoliko na radnom mjestu ne koriste rodno senzitivni jezik. Međutim, ovim zakonom nisu predviđene sankcije za kršenje odredbi članova 10, 11 i 12, koji se tiču rodno balansirane zastupljenosti u političkom životu, niti se njime uređuje ili prepoznaje pitanje neplaćenog rada.

U konačnom, Zakonom o rodnoj ravnopravnosti predviđene su samo dvije kazne za diskriminatorno postupanje: u slučaju kad su žene zbog trudnoće ili majčinstva, ili lica zbog promjene pola, dovedeni u nepovoljniji položaj u odnosu na druga lica, u pogledu zapošljavanja ili ostvarivanja prava po osnovu socijalne zaštite (član 33)⁶ i ukoliko pravna lica u svom radu ne koriste rodno osjetljivi jezik (član 33a, stav 1, tačka 1).⁷ Ovo su istovremeno jedine dvije kazne koje se odnose na samu suštinu zakona, odnosno na prava koja ovaj zakon štiti.⁸ Potrebno je takođe naglasiti da su novčane kazne za navedene prekršaje koji podrazumijevaju diskriminaciju po osnovu pola niže od kazni koje su

⁵ U skladu sa članom 16, posebne mјere mogu biti pozitivne mјere koje, pod jednakim uslovima, daju prednost licima manje zastupljenog pola odnosno licima koja se nalaze u izrazito neravnopravnom položaju po osnovu pola, dok se ne postigne jednakost odnosno utvrđeni ciljevi za uvođenje ovih mјera; podsticajne mјere koje daju posebne pogodnosti ili uvode posebne podsticaje u cilju ukidanja nejednakosti zastupljenosti žena ili muškaraca, odnosno nejednakog tretmana po osnovu pola; programske mјere koje podrazumijevaju aktivnosti na edukaciji odnosno na podsticanju i uspostavljanju rodne ravnopravnosti.

⁶ Kazna u iznosu od 1,000 do 10,000 eura predviđena je za pravna lica, odnosno od 150 do 2,000 eura za odgovorna lica u državnom organu ili organu lokalne samouprave, i kazna u iznosu od 150 do 3,000 eura predviđena je za preduzetnike (član 33 Zakona o rodnoj ravnopravnosti).

⁷ Novčana kazna u iznosu od 500 do 5,000 eura predviđena je za pravna lica, odnosno od 150 do 1,000 eura za odgovorna lica u državnom organu ili organu lokalne samouprave, kazna u iznosu od 150 do 1,500 eura predviđena je za preduzetnike (član 33 Zakona o rodnoj ravnopravnosti).

⁸ Ostale kazne se odnose na sankcionisanje pravnih lica u situacijama kada ona ne izvršavaju određene tehničke zadatke na koje su obavezana u skladu sa zakonom. Ovo se odnosi i na situacije kada pravno lice ne obezbijedi edukaciju zaposlenih o postizanju rodne ravnopravnosti, kada statističke podatke i informacije koje prikuplja ne iskazuje po polnoj pripadnosti, kada ministarstvu ne dostavi izvještaj o ostvarivanju rodne ravnopravnosti iz svoje nadležnosti, kada ne odredi službenika/cu koji/a će koordinirati aktivnostima koje se odnose na pitanje rodne ravnopravnosti, odnosno koji/a učestvuje u pripremi i sprovođenju plana aktivnosti (član 33a).

antidiskriminatornim okvirom predviđene za druge vrste diskriminacije, čime se sugeriše da se, izuzev uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja⁹, ovaj oblik diskriminacije smatra manje značajnim, odnosno manje ozbiljnim od ostalih.

Novi **Zakon o radu**¹⁰, kao krovni zakon koji uređuje prava iz radnog odnosa, usvojen je 2019. godine, a izmijenjen je 2021. godine. Iako su ovim zakonom uvedene neke značajnije novine, kojima se unapređuje zakonska zaštita ženskih prava u oblasti zapošljavanja, potreban je dodatni napredak u dijelu usklađivanja sa pravnom tekovinom EU, prije svega sa Direktivom 92/85/EEZ¹¹. Zakon o radu takođe zabranjuje diskriminaciju lica koja traže zaposlenje, kao i zaposlenih, što podrazumijeva i diskriminaciju po osnovu pola (članovi 7-13). U skladu s ovim zakonom, lica koja traže zaposlenje i zaposlena lica imaju pravo da, na osnovu antidiskriminatornih odredbi u ovom zakonu, pokrenu postupak pred sudom (član 16).

Zakon predviđa distinkciju između neposredne i posredne diskriminacije. Zakon takođe kažnjava i zabranjuje seksualno uznemiravanje i mobing na radnom mjestu (član 10 i 14), i muškarcima i ženama garantuje jednaku zaradu za isti rad. Osim toga, Zakon o radu predviđa posebne mjere zaštite žena za vrijeme trudnoće, porodiljsko/roditeljsko odsustvo, kao i posebne mjere koje se odnose na roditelje, a koje se ne smatraju diskriminacijom (član 15 i 118).

U skladu sa zakonom, oba roditelja koji su u radnom odnosu imaju jednakopravno pravo na roditeljsko odsustvo, koje mogu koristiti u jednakim djelovima, ili ga jedan roditelj može prenijeti na drugoga (član 127). Trenutno ne postoje javno dostupni statistički podaci o tome koliko očeva, bez obzira da li su zaposleni u državnoj upravi ili drugdje, koristi pravo na roditeljsko odsustvo.

⁹ Zakon o rođnoj ravnopravnosti zabranjuje uznemiravanje i seksualno uznemiravanje i prepoznaje ih kao vrstu diskriminacije po osnovu pola. Ovi oblici diskriminacije zabranjeni su i u skladu sa Zakonom o radu. Međutim, zaštita od uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja ostvaruje se u skladu sa antidiskriminatornim zakonskim okvirom, koji ih tretira kao „posebne oblike diskriminacije“ (vidjeti gore u tekstu) i u skladu sa tim predviđa odgovarajuće novčane kazne.

¹⁰ Zakon o radu, Službeni list Crne Gore, 19 i br. 8/21.

¹¹ Vidjeti stranu 38 Radnog dokumenta Komisije Izvještaj za Crnu Goru za 2020. godinu, uz Saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu, Savjetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regionala (EC CR MNE 2020), dostupno na: https://ec.europa.eu/neighbourhoodlagement/sites/default/files/montenegro_report_2020.pdf.

Kako je predviđeno novim zakonom, poslodavac ne može da otkaže ugovor o radu trudnoj zaposlenoj službenici i zaposlenom licu za vrijeme korišćenja prava na porodiljsko i roditeljsko odsustvo.

Ostale važne novine odnose se na odredbe kojima se poslodavcu zabranjuje da odbije da zaključi ugovor o radu sa ženom zbog trudnoće, kao i da joj zbog trudnoće, rođenja ili dojenja djeteta ponudi izmjenu ugovora o radu pod nepovoljnijim uslovima. Novim zakonom se uvodi i pravo na jedan dan plaćenog odsustva sa rada u toku mjeseca radi obavljanja prenatalnih pregleda.¹²

Međutim, novi zakon nije obezbijedio veći stepen zakonske zaštite za trudnice i zaposlene majke, jer nije riješio neke od ključnih nedostataka prethodnog Zakona o radu, što podrazumijeva da se odsustvo sa rada zbog trudnoće, porodiljsko ili roditeljsko odsustvo i dalje ne uračunavaju u vremenski period koji je potreban da bi ugovor o radu na određeno vrijeme prerastao u ugovor o radu na neodređeno vrijeme.¹³

Ova odredba predstavlja diskriminaciju žena, koje će morati da čekaju duži vremenski period kako bi se njihovi ugovori o radu na određeno vrijeme promijenili u ugovore na neodređeno vrijeme, i ostavlja prostor za dodatnu diskriminaciju po osnovu majčinstva, jer isključivo od odluke poslodavca zavisi da li će njihovi ugovori na određeno vrijeme prerasti u ugovore na neodređeno vrijeme, kao i da li će one ostati na svom radnom mjestu.¹⁴

Osim toga, ovaj zakon treba dodatno uskladiti sa **Direktivom EU o ravnoteži između poslovnog i privatnog života**, koja ima za cilj da obezbijedi uspostavljanje ravnoteže između profesionalnih i privatnih obaveza, ali i između uloga koje muškarci i žene preuzimaju u porodičnom životu.¹⁵ Ključne novine koje uvodi ova Direktiva podrazumijevaju

¹²Zakon o radu, Službeni list Crne Gore, 19 i br. 8/21.

¹³Ugovor o radu na određeno vrijeme može trajati najduže 36 mjeseci (3 godine), nakon čega on treba da preraste u ugovor na neodređeno vrijeme, koji zaposlenom garantuje veći obim prava, ili da bude u potpunosti raskinut (član 37). U skladu sa prethodnim zakonom, ugovor na određeno vrijeme mogao je trajati najduže 24 mjeseca, što znači da u skladu sa novim zakonom, zaposleni koji su angažovani po osnovu ugovora o radu na određeno vrijeme moraju da čekaju čak i duži vremenski period dok ne dobiju ugovore na neodređeno vrijeme.

¹⁴Ova odredba je postojala u ranjem nacrtu iz 2017. godine, međutim, dvije godine kasnije, do trenutka kada je zakon usvojen (2019), ova odredba je uklonjena iz nacrta zakona, pod uticajem poslodavaca kao što su Telekom, Udruženje banaka, Američka privredna komora, DOO Komunalno Budva, koji su na Vladu vršili pritisak da povrati prethodno zakonsko rješenje. Vidjeti još i: „Orodnjavanje javnih politika: Primjeri iz Crne Gore”, NVO Institut Alternativa, januar 2021. godine. Dostupno na: http://media.institut-alternativa.org/2021/03/Orodnjavanje-a-ne-prebrojavanje_eng-2.pdf

¹⁵Direktiva Evropskog parlamenta i Savjeta o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i staratelja i stavljanje van snage Direktive Savjeta 2010/18/EU, koja je stupila na snagu 2. avgusta 2019., uvodna napomena 16

i očinsko odsustvo u trajanju od najmanje 10 dana za sve očeve, analogno bolovanju, dva mjeseca plaćenog roditeljskog odustva koje se ne može prenositi između roditelja, najmanje pet dana godišnjeg odsustva za njegovatelje (pružaoce njege), kao i mogućnost fleksibilnih uslova rada za roditelje i staratelje, uključujući i rad na daljinu.

Potreba za usvajanjem ove Direktive proizilazi iz činjenice da postojeće zakonodavstvo muškarcima ne obezbjeđuje adekvatan podsticaj za korišćenje roditeljskog odsustva. Postoji još i vjerovatnoća da će nakon plaćenog porodiljskog odsustva žene raditi manje radnih sati, i da će time preuzeti više obaveza u dijelu neplaćene njege u domaćinstvu. Teška bolest člana porodice takođe može značajno da utiče na zapošljavanje žena, i često dovodi do potpunog isključivanja žena sa tržišta rada. Transpozicija ove Direktive u crnogorsko zakonodavstvo treba da omogući fleksibilnije radno vrijeme i da uključi dodatno unaprijeđene odredbe o roditeljskom odsustvu, da predvidi ravnomerniju raspodjelu porodičnih obaveza, da očevima omogući veći stepen uključenosti u proces vaspitanja djece, kao i da ženama pruži više mogućnosti za plaćeni rad. Važno je napomenuti da Direktiva zahtijeva usklađivanje na minimalnoj razini, međutim, kroz svoje nacionalno zakonodavstvo, država može da obezbijedi zaposlenima više prava u odnosu na ona koja su predviđena Direktivom.

Zakon o zabrani zlostavljanja na radu¹⁶ takođe se odnosi na slučajeve uz nemiravanja na radu, ili u vezi sa radom (mobing/član 2), uključujući seksualno uz nemiravanje, kao i na druga pitanja od značaja za sprječavanje i zaštitu od mobinga, u skladu s odredbama koje uređuju pitanja iz oblasti rada, i predviđa određenu novčanu kaznu.

Zakon o državnim službenicima i namještenicima¹⁷ *inter alia* zabranjuje i diskriminaciju, stavljanje u povoljniji položaj ili uskraćivanje prava po osnovu pola, promjene pola, rodnog identiteta, seksualne orijentacije i/ili interseksualnih karakteristika, bračnog ili porodičnog stanja, kao i po osnovu drugih ličnih svojstava (član 7 i 13). Ovim zakonom uređuju se kategorizacija radnih mjesta i zvanja državnih službenika. Shodno tome, zakon prepoznaje četiri kategorije državnih službenika, u okviru kojih se nadalje utvrđuje više nivoa na osnovu vještina, kvalifikacija i stručnosti (radnog iskustva) državnih službenika. U Crnoj Gori, radna

¹⁶ Zakon o zabrani zlostavljanja na radu (Službeni list Crne Gore br. 30/2012 i 54/16).

¹⁷ Zakon o državnim službenicima i namještenicima (Službeni list Crne Gore br. 2/18/34/19, 8/21.)

mjesta u državnoj upravi utvrđuju se u okviru sljedećih kategorija: starješina organa uprave, visoki rukovodni kadar, ekspertsko-rukovodni kadar, ekspertska kadar, i izvršni kadar (član 18-29). Po ovom zakonu, namještenici obavljaju administrativno-tehničke i druge pomoćne poslove čije je izvršavanje potrebno za blagovremeno i efikasno vršenje poslova državnog organa. Poslovi namještenika podijeljeni su na tri nivoa: 1. nivo - viši namještenik, 2. nivo – namještenik, i 3. nivo- zaposleni (član 30-31). Sve kategorije poslova u zakonu su navedene u muškom rodu, s tim što se u članu 16 navodi da svi izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu. Zakon predviđa i upotrebu rodno osjetljivog jezika u aktima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i pojedinačnim aktima o zasnivanju radnog odnosa, raspoređivanju, postavljenju, odnosno imenovanju državnih službenika i namještenika, ali ne predviđa i sankcije za slučajeve kršenja ovih odredbi.¹⁸

Ovaj zakon ne uključuje odredbe koje bi ukazivale na potrebu ravnopravnosti muškaraca i žena u javnoj upravi. U prethodnoj verziji Zakona o državnim službenicima i namještenicima, načelo rodne ravnopravnosti bilo je zastupljeno u odredbama koje tretiraju pitanje selekcije kandidata, a po kojima je rukovodilac državnog organa obavezan da uzme u obzir pravo na ravnopravnost pripadnika manjinskih naroda i drugih manjinskih etničkih grupa, ravnopravnost, kao i zapošljavanje lica s invaliditetom.¹⁹ Postojeći zakon ne bavi se ovim pitanjem.

Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave²⁰ utvrđuje se vrsta i obim poslova institucija u Crnoj Gori. Uredba obrađuje postupak uspostavljanja ministarstava i drugih organa državne uprave, i pruža informacije o unutrašnjoj organizaciji i djelokrugu pojedinačnih ministarstava. Nijedna odredba ovog dokumenta ne bavi se pitanjem roda, promovisanja rodne ravnopravnosti, kao i specifičnih potreba žena.

U prethodnoj verziji **Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju²¹**, penzijski model u Crnoj Gori podrazumijeva model po kome se izjednačava granica za odlazak u penziju. U

¹⁸ Član 16, Zakon o državnim službenicima i namještenicima.

¹⁹ Vidjeti na primjer član 45 Zakona o državnim službenicima i namještenicima, Službeni list Crne Gore br. 39/2011, 50/2011 i 66/2012.

²⁰ Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave (Službeni list Crne Gore br. 118/2020 od 07.12.2020. Dostupno na: <http://www.sluzbenilist.me/pregleđ-dokumenta-2/?id={923AE87C-4E02-4003-8E0E-3C068921BEC3}>).

²¹ Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (Službeni list Crne Gore br. 54/03, br. 39/04, 61/04, 79/04, 81/04, 14/07, 47/07, 79/08, 14/10, 78/10, 34/11, 39/11, 40/11, 66/12, 36/13, 38/13, 61/13, 6/14, 60/14, 10/15, 44/15, 42/16, 55/16, 80/20).

skladu s odredbama prethodnog zakona, lice stiče pravo na penziju kada navrši 67 godina života i najmanje 15 godina staža osiguranja (na osnovu starosnog kriterijuma), odnosno ukoliko je lice ostvarilo 40 godina staža osiguranja (kriterijum koji se odnosi na staž)²². Ovaj zakon je podrazumijevao određenu rodnu ravnotežu, jer je licima oba roda pružao jednake mogućnosti u smislu prava iz penzijskog osiguranja. Izmjenama i dopunama ovog zakona, koje su stupile na snagu u avgustu 2020. godine, je (ponovo) uvedena razlika između muškaraca i žena u pogledu granice za starosnu penziju. Granica za odlazak u starosnu penziju postavljena je na 66 godina za muškarce, odnosno 64 godine za žene.²³ Međutim, i muškarci i žene mogu da donesu odluku da nastave da rade do navršetka 67 godina života, kada ostvaruju uslove za zakonsku penziju.²⁴

Porodičnim zakonom Crne Gore²⁵ uređuju se brak i odnosi u braku, odnosi roditelja i djece, usvojenje, porodični smještaj (hraniteljstvo), starateljstvo, izdržavanje, imovinski odnosi u porodici i postupci nadležnih organa u vezi sa bračnim i porodičnim odnosima. Zakon definiše ravnopravnost supružnika.²⁶ I mada je, kao i u Ustavu, u Porodičnom zakonu brak definisan kao bračna zajednica muškarca i žene (član 3), važno je napomenuti da je u julu 2020. godine u Crnoj Gori usvojen Zakon o životnom partnerstvu lica istog pola (Zakon o istopolnom partnerstvu).²⁷ Kako je predviđeno Porodičnim zakonom, imovinski odnosi u porodici zasnivaju se na načelima ravnopravnosti, uzajamnosti i solidarnosti, kao i na zaštiti interesa djece (član 11). Zajednica života muškarca i žene koja traje najmanje tri godine (vanbračna zajednica), izjednačena je sa bračnom zajednicom u pogledu prava na međusobno izdržavanje i drugih imovinsko-pravnih odnosa (član 12).

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti²⁸ između ostalog, uređuje pitanje zaštite trudnih žena i djevojaka bez porodične podrške i odgovarajućih uslova za život; lica koja su žrtve

²² Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (SLužbeni list Crne Gore br. 54/03, br.39/04, 61/04,79/04,81/04,14/04,14/07,47/07,79/08,14/10,78/10,34/11, 39/11, 40/11, 66/12, 36/13, 38/13, 61/13, 6/14, 60/14, 10/15, 44/15, 42/16, 55/16).)

²³ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju („Službeni list Crne Gore”, br. 80/20);

²⁴ Vidjeti član 164, stav 1 Zakona o radu („Službeni list Crne Gore“, br. 74/20 i 8/21);

²⁵ Porodični zakon, Službeni list Crne Gore br. 1/2007, 53/2016 i 76/2020.

²⁶ Član 39, Porodični zakon (Službeni list Crne Gore br.1/2007) <http://www.sluzbenilist.me/PravniAktDetalji.aspx?tag=%7B79054F65-3C37-4FC8-912B-49704386C652%7D> (pristupljeno 28. maja 2017. godine)

²⁷ Nakon dva neuspjela pokušaja da se zakon izglosa u Skupštini, Vlada je u decembru 2019. godine revidirala svoj predlog Zakona o istopolnom partnerstvu, nakon čega je zakon konačno usvojen u julu 2020., čime je Crna Gora postala prva država u regionu koja je regulisala status istopolnih parova.

²⁸ Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti (Službeni list Crne Gore, br. 27/2013, 1/2015, 42/2015, 47/2015, 1/2017, 31/17, 42/17, 50/17).

zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja u porodici i eksploracije ili kod kojih postoji opasnost da će postati žrtve; žrtava trgovine ljudima; i samohranih roditelja sa djetetom, bez porodične podrške i odgovarajućih uslova za život (član 4). Zakon propisuje principe socijalne i dječje zaštite, što uključuje i zabranu diskriminacije korisnika socijalne i dječje zaštite koja se, *inter alia*, zasniva na na polu ili seksualnoj orientaciji (član 7).

Sporne odredbe Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti (tj. takozvani „Zakon o majkama“), kojima je bila predviđena finansijska naknada za žene po osnovu rođenja troje ili više djece, ukoliko su nezaposlene ili su odlučile da napuste posao u zamjenu za finansijsku naknadu, ukinute su od strane Ustavnog suda (vidjeti gore u tekstu). Međutim, tokom kratkog vremenskog perioda kada su ove odredbe bile na snazi, veliki broj žena je prekinuo svoj radni odnos kako bi ostvarile pravo na ovu naknadu, ali su, nakon presude Ustavnog suda, ostale kako bez svojih poslova, tako i bez prava na finansijsku naknadu. Četiri godine nakon što je Ustavni sud ove finansijske naknade proglašio neustavnim, Skupština crne Gore usvojila je **Zakon o obeštećenju bivših korisnica naknada po osnovu rođenja troje ili više djece**²⁹.

Kako bi se izbjegla zakonska rješenja koja imaju nepovoljan uticaj na ekonomsku situaciju žena i na njihovo učešće na tržištu rada, potrebno je posebnu pažnju обратити на *ex ante* rodnu procjenu uticaja i kvalitetniji postupak orodnjavanja prilikom izrade zakonodavstva i javnih politika, što podrazumijeva i valjano sagledavanje rodne perspektive u postupku procjene uticaja propisa.

1. POLITIČKI OKVIR

Osnovni strateški document RJU je **Strategija reforme javne uprave u Crnoj Gori 2022-2026**, praćena Predlogom akcionog plana za 2022-2024³⁰ koji sadrži sve potrebne elemente za uspješno vođenje procesa reformisanja (ciljeve, aktivnosti, indikatore, nosioce aktivnosti, rokove, budžet). Predlog Strategije RJU 2022-2026 podržao je Savjet za reformu javne uprave u decembru 2021. . Ministarstvo državne uprave, digitalnog društva i medija, a

²⁹ Zakon o obeštećenju bivših korisnica naknada po osnovu rođenja troje ili više djece usvojen je 29. decembra 2021.godine. Tekst zakona dostupan je na sljedećem linku: <https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/dokumenta/zakoni-i-drugi-akti/317/2676-15144-19-6-21-7.pdf>

³⁰ Prijedlog Strategije reforme javne uprave 2022-2026 sa Akcionim planom za period 2022-2024, dostupan na: <https://wapi.gov.me/download/ab9503b0-5f2e-42ef-b124-b8df949acfaf?version=1.0>

posebno Uprava za strateško planiranje, međunarodnu saradnju i IPA projekte, koordinira Strategiju, prati reformu i pruža administrativnu i tehničku podršku Savjetu.

Ovaj dokument obuhvata cjelokupni sistem javne uprave koji u Crnoj Gori čini 540 institucija: na centralnom nivou: državni organi, organi državne uprave, pravna lica koja vrše javna ovlašćenja (fondovi, agencije i dr.) i javne ustanove; na lokalnom nivou: jedinice lokalne samouprave, organi i službe lokalne samouprave i institucije. Strateški document Preduzeća u većinskom vlasništvu države kao ni preduzeća koja je osnovala opština nisu prepoznata u sadržaju dokumenta. .

U Strategiji RJU 2022-2026³¹ se navodi da je za svaki strateški cilj izrađena je analiza stanja i identifikovani su izazovi, definisani operativni ciljevi i indikatori, u skladu sa Metodologijom razvoja politike i implementacije strateških dokumenata³². U novom izdanju Metodologije posebna pažnja je posvećena principima rodne ravnopravnosti, kako nalaže navedeni član 3. Zakona o ravnopravnosti polova.

Dakle, za razliku od prethodne Strategije 2016-2020, koja je bila potpuno rodno slijepa, Prijedlog Strategije RJU 2022-2026 uvrstio je rodnu ravnopravnost, inkluziju, antidiskriminaciju i jednake mogućnosti za sve u horizontalna pitanja bitna za dalju modernizaciju javne uprave. Štaviše, aktivnosti koje treba da doprinesu implementaciji i promociji ovih standarda u javnoj upravi, prožimaju se kroz četiri od pet strateških ciljeva (1,3,4 i 5), kao i kroz 5 od 14 povezanih operativnih ciljeva, ali samo 8% planiranih aktivnosti i pokazatelja rezultata pratećeg Akcionog plana 2022-2024 odnosi se na rodnu ravnopravnost (15 od 181).

Planirane aktivnosti su podržane evidentnom političkom voljom resornog ministra, izraženom kroz snažnu poruku o značaju rodne ravnopravnosti³³. Međutim, još uvijek postoje mnogi izazovi pred uvođenjem rodne ravnopravnosti u Strategiju reforme javne

³¹ Prijedlog strategije reforme javne uprave 2022-2026, stranica 20 (pristupljeno u januaru 2022.).

³² Metodologiju razvoja politike, i praćenje implementacije strateških dokumenata, sprovodi Generalni sekretarijat SR Vlada Crne Gore - Sektor za koordinaciju, praćenje usklađenosti i praćenje implementacije strategija utvrđivanja Javne politike, daje praktične smjernice za izradu, kreiranje i praćenje implementacije strateških dokumenata koji osiguravaju njihovo kvaliteta. Metodologija se zasniva na Uredbi o načinu i postupku izrade, usaglašavanja i praćenja provođenja strateških dokumenata („Sl. list CG“, br. 54/2018), kojim se uvođe minimalni kriterijumi kvaliteta za svaki strateški dokument izdaje Vlada Crne Gore.

³³ Ministarka Tamara Srzentić u svojoj video izjavi vezanoj za nalaze UNDP-ovog istraživanja o rodnoj ravnopravnosti i percepciji javnosti Zaposleni u administraciji, od juna 2021. godine, istakla je da žene čine tek četvrtinu ukupnog menadžmenta u javnoj upravi i naglasila da su rodna ravnopravnost, različitost, jednakost i inkluzija visoko na listi prioriteta njenog ministarstva. Izjava je dostupna na: <https://www.youtube.com/watch?v=VFKlvHXxseQ>

uprave 2022-2026. Naime, uprkos novoj Metodologiji, izostala je analiza društvenog, ekonomskog, fiskalnog, ekološkog i rodnog uticaja javnih politika i propisa. U izradi Strategije 2022–2026 korišteni su nalazi i preporuke iz mnogih relevantnih dokumenata – izvještaja, analiza i istraživanja, ali su se samo dva konkretno odnosila na rodnu ravnopravnost (UNDP *Istraživanje o rodnoj ravnopravnosti i percepciji zaposlenih u javnoj upravi* iz juna 2021. i *Rodna ravnopravnost u javnoj upravi u zemljama Zapadnog Balkana - Izvještaj za Crnu Goru*, 2017.). Strategija reforme javne uprave propustila je da konsultuje druge dostupne izvještaje o zastupanju rodne politike , analize i rodno segregirane podatke iz relevantnih sektora kao I podatke o ranjivim i marginaliziranim grupama, iako je fokusirana na potrebe građana i privrede. Bez upotrebe takvih podataka teže je predvidjeti uticaj politike na žene, muškarce i marginalizirane grupe (LGBTQ, Romsku zajednicu, osobe sa invaliditetom, osobe u riziku od siromaštva, djecu) što u praksi značajno smanjuje mogućnost postizanja željenih efekata na ciljne grupe, a posebno na najavljenu inkluzivnost, različitost, jednakost, nediskriminaciju i jednakе mogućnosti, odnosno javnu upravu kja se vodi principom „sa građanima i građanima“. Dostupni podaci o službeničkom sistemu u Kadrovskim listama (Prilog 1. Strategije) ne obuhvataju strukturu razvrstanu po rodu, broju muškaraca i žena po instituciji ili vrsti ustanove. Takvi podaci su preuslov za identifikaciju rodne neravnoteže i rodne pristrasnosti u praksi zapošljavanja, obuke i napredovanja. Raspoloživi kadrovski registar ne generiše podatke relevantne za dubinsku analizu (prethodna radna mjesta, plata, automatsko generisanje podataka za određenu kategoriju državnih službenika itd.).

Nadalje, rodno osjetljiv pristup u pogledu rodnih indikatora i ciljnih vrijednosti mogao je biti ugrađen u većinu specifičnih ciljeva i aktivnosti. Osim pet koji su djelimično osjetljivi, ciljevi koji se odnose na pružanje usluga i upravljanje ljudskim resursima, bolja institucionalna koordinacija za jače efekte javnih politika, interoperabilnost informacionih sistema i povećanje broja sofisticiranih elektronskih usluga itd. posebno su važni za postizanje RJU koja zadovoljava potrebe različitih građana. Na primjer, pri planiranju pristupa javnim informacijama i uslugama treba uzeti u obzir razlike u informatičkoj pismenosti te pristupu internetu ili mobilnim mrežama, posebno među ženama i muškarcima u siromašnim i ruralnim zajednicama. Mjere javne odgovornosti takođe obećavaju da će poboljšati kvalitet javnih usluga i odziv vladinih službenika, ali ih je potrebno osmisliti i implementirati sa

osjetljivošću na različite rodne uloge i stavove žena i muškaraca, vrijeme, mobilnost i druga ograničenja. Nadalje, ako se javne usluge smanje ili pojednostavje bez adekvatnog usmjeravanja pažnje na mogući negativan uticaj na žene, to bi moglo povećati stepen rodne neravnopravnosti. Takav je bio slučaj tokom izbjivanja COVID-19, kada su ograničeno radno vrijeme javnih institucija, nedostatak javnog prijevoza, usluge obrazovanja i brige o djeci, disproporcionalno uticali na žene kao primarne njegovateljke u većini domaćinstava, ograničili njihov pristup poslu i povećali rizik od diskriminacije i nasilje u porodici.

Nedostatak pažnje za pitanje rodne ravnopravnosti u kreiranju operativnih ciljeva i indikatora rezultata može pojačati postojeće rodne neravnoteže u radnoj snazi u javnom sektoru, u donošenju javnih odluka i pružanju javnih usluga.

Stoga, dalje orodnjavanje Strategije RJU treba da ima prioritet. Ovaj cilj treba postići intervencijama zasnovanim na rodnim analizama koje se sprovode kao sastavni dio godišnjeg RJU izvještavanja. U tom smislu, savjetodavnu i nadzornu ulogu Odjeljenja za rodnu ravnopravnost, kao ključnog mehanizma za rodnu ravnopravnost treba dodatno ojačati, kroz učešće u radu Savjeta za reformu javne uprave. Time bi se osigurala bolja koordinacija i koherentnost Strategije reforme javne uprave, Strategije rodne ravnopravnosti 2021-2025 i aktuelnih strateških dokumenata³⁴. Bilo bi važno osigurati obuku o rodnoj ravnopravnosti za predstavnike Vijeća za reformu javne uprave, kako bi se postigla komplementarnost sa relevantnom Strategijom rodne ravnopravnosti i drugim važnim politikama koje se odnose na rodnu ravnopravnost ili treba da uključe rodnu ravnopravnost kao horizontalno pitanje.

Strateški okvir za reformu javne uprave Crne Gore uključuje još jednu krovnu strategiju, **Program reforme upravljanja javnim finansijama za period 2022-2026**³⁵. Komplementarnost Strategije RJU postignuta je i **Strategijom digitalne transformacije 2022-2026**³⁶, u posebnim oblastima pružanja e-usluga i transparentnosti javne uprave, odnosno dostupnosti podataka, kao i sa **Strategijom saradnje države i nevladinih**

³⁴ Sektorska podjela strateških dokumenata i ukupan broj strategija dostupna je na: Sektorska podjela strateških dokumenata dostupna je na: <https://javnopolitike.me>

³⁵ Predlog fiskalne strategije Crne Gore 2021-2024, strana 50, na: [predlog-fiskalne-strategije-crne-gore-za-period-2021-2024-godine.pdf](https://www.gov.me/dokumenta/117a0bb6-7328-4f7c-8675-4df9e40369c3)

³⁶ Strategija digitalne transformacije 2022-2026, sa akcionim planom 2022-2023, dostupno na: <https://www.gov.me/dokumenta/117a0bb6-7328-4f7c-8675-4df9e40369c3>

organizacija³⁷, kako bi se poboljšalo zajedničko uključivanje relevantnih aktera u kreiranje politike. Strategija digitalne transformacije navodi da je u procesu digitalne transformacije važno urediti pitanje rodne ravnopravnosti, stvoriti preduslove za sprovodenje rodnih politila i omogućiti svima da koriste javne usluge pod jednakim uslovima³⁸. Međutim, Strategija je ostala prilično rodno slijepa, sa samo jednim generisanim indikatorom (2.1.2. broj komunikacijskih kampanja koje zastupaju rodne politike). Nedavno usvojen Vladin program - **Evropa sad!**³⁹ je takođe povezan sa PAR-om, kroz program ekonomskih reformi koji donosi set novih mjera poreske politike. Analiza ovog dokumenta pokazala je da je i on rodno slijep, iako bi povećanje minimalne neto plate i smanjenje „sive ekonomije“, ako se pravilno sprovodi, moglo pozitivno uticati na ekonomski položaj i formalno zapošljavanje žena, koje su češće od muškaraca u kategoriji zaposlenih sa niskim platama ili zaposlenih u neformalnoj ekonomiji.

2. INSTITUCIONALNI OKVIR

Nakon reorganizacije Vlade Crne Gore u decembru 2020. godine, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija (Ministarstvo) i dalje je nadležno za sprovodenje Strategije RJu. U okviru Ministarstva osnovana je Direkcija za strateško planiranje u državnoj upravi, međunarodnu saradnju i IPA projekte sa posebnom Upravom za strateško planiranje i praćenje realizacije strateških dokumenata.

Tokom implementacije Strategije RJu 2016-2020, uspostavljena je politička koordinacija formiranjem Savjeta za RJu kojim predsjedava predsjednik Vlade Crne Gore. Na administrativnom nivou, u okviru Savjeta biće formirani posebni koordinacioni timovi, koji će imati glavnu kontakt osobu zaduženu za svaki od strateških ciljeva kako bi proces prikupljanja podataka i izvještavanja bio efikasniji. Savjet za RJu čine predstavnici ključnih institucija za sprovodenje reforme javne uprave.⁴⁰ Ministarstvo pravde i ljudskih prava koje

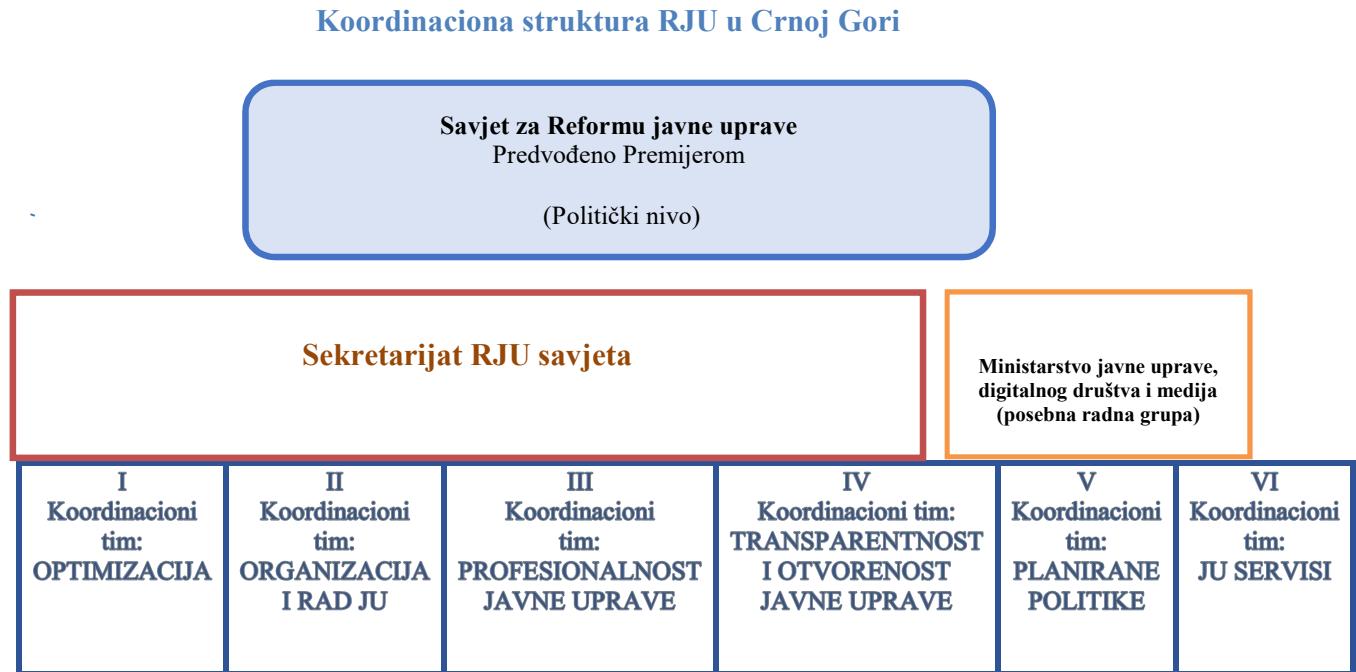
³⁷ Prethodna Strategija saradnje države i nevladinih organizacija važila je do 2020. godine, ali novi dokument nije još izrađen. Radna grupa je formirana prema informacijama predstavnika NVO iz Centra za razvoj NVO, dobijenih u januaru 2022.

³⁸ Digital Transformation Strategy, page 37 Strategija digitalne transformacije, strana 37

³⁹Prezentacija programa „Evropa sad!“ dostupna na: Presentation of the Program „Europe Now!“ available at: <https://wapi.gov.me/download-preview/c1dc492d-9c20-4ed4-9d59-6cde376f6ff0?version=1.0>

⁴⁰ Ministar javne uprave, digitalnog društva i medija, ministar unutrašnjih poslova, ministar finansija i socijalnog staranja, ministar ekonomskog razvoja, glavni pregovarač za pristupanje Crne Gore Evropskoj uniji, direktor Uprave za kadrove, direktor Agencije za slobodan pristup

je nadležno za rodnu ravnopravnost nema mjesto u Vijeću. Vijeće se sastoji od 12 članova, među kojima je 5 žena⁴¹.



3. STATUS ŽENA I MUŠKARACA U JAVNOJ UPRAVI CRNE GORE⁴²

Strategijom reforme javne uprave 2016-2020 i Planom optimizacije javne uprave 2018-2020 predviđeno je smanjenje broja zaposlenih na centralnom nivou za 5%, a na lokalnom nivou za 10% do kraja 2020. godine, u odnosu na početnu vrijednost, definisanu u decembru 2017. Međutim, prema Izvještaju iz jula 2021. godine⁴³, u decembru 2020. godine došlo je do povećanja broja zaposlenih za 8%, kako na centralnom tako i na lokalnom nivou. Na centralnom nivou, tokom implementacije Plana optimizacije, broj zaposlenih je povećan za 3.134, a na lokalnom nivou za 1.061, što je ukupno povećanje od 4.195 zaposlenih na nivou

informacijama i Zaštite ličnih podataka, predstavnik Zajednice opština Crne Gore, predstavnik Univerziteta Crne Gore i dva predstavnika nevladinih organizacija

⁴¹ Odluka o imenovanju Savjeta za reformu javne uprave, broj 04-3183/2 od 01.07.2021.

⁴² Kompletna tabela rodne strukture državnih službenika nalazi se u originalnoj verziji Rodne analize javne uprave.

⁴³ Izvještaj o realizaciji Plana optimizacije javne uprave 2018-2020, za 2020. godinu Ministarstva javne uprave, digitalnog društva i medija, jul 2021., na: <https://wapi.gov.me/download-preview/ec2ba063-cbb9-4fd1-b08d79f432e6c85a?version=1.0>

javne uprave u periodu od jula 2018. do decembra 2020. (55 428 zaposlenih na nivou javne uprave - 42 193 osobe su zaposlene na centralnom nivou i 13 235 na lokalnom nivou).

Ni Plan optimizacije javne uprave ni izvještaj o njegovoj implementaciji za 2020. ne sadrže rodno razvrstane podatke ili indikatore. Dodatni problem predstavlja i netačnost podataka Centralnog kadrovskog registra (CKE) ili Kadrovskog informacionog sistema (KIS), kao jedinog digitalnog alata u oblasti upravljanja ljudskim resursima, te neusklađenost KIS-a sa drugim evidencijama zaposlenih u državnim organima. Iz tog razloga je prikupljanje podataka o broju zaposlenih na nivou javnog sektora sporo i neefikasno, nije moguće sa sigurnošću utvrditi tačnost podataka, a drugi relevantni podaci o zaposlenima nisu dostupni na jednom mjestu⁴⁴.

U ovom izvještaju analizirali smo rodnu zastupljenost u Vladi i organima uprave, prema organizacionoj strukturi dostupnoj na sajtu Vlade Crne Gore⁴⁵. Za potrebe izvještaja analizirana su dva indikatora: 1) udio državnih službenika po zvanju i 2) udio državnih službenika po instituciji. Nivo lokalne samouprave nije bio obuhvaćen ovom analizom. Podaci za ovu analizu prikupljeni su sa web stranica relevantnih institucija, kao i kroz zahtjeve za slobodan pristup informacijama koje je Centar za ženska prava nadležnim institucijama uputio u periodu od novembra 2021. do januara 2022. godine. Analizirani su podaci iz 19 od 26 organa uprave, dok su nedostajali podaci za preostalih 7 organa.

Podaci su pokazali da je ukupno više žena u Vladi nego muškaraca (64 %). Međutim, od ukupno 12 ministarstava, 67% muškaraca ima ministarske funkcije, dok 4 ministarstva vode žene. Među savjetnicima premijera⁴⁶ (5 muškaraca i 3 žene) i potpredsjednika Vlade dominiraju muškarci (4 muškarca i 1 žena), dok žene imaju visok udio među savjetnicima u kabinetu premijera⁴⁷ (10 žena i 1 muškarac). Glavni EU pregovarač je žena, kao i većina njenih zamjenica (67%) kao i savjetnica njene zamjenice. Muškarci dominiraju među državnim sekretarima (68%), kao i među generalnim direktorima (53%), ambasadorima u ministarstvima (70%), ambasadorima (57%) i otpravnicima poslova (100%). Šef policije, policijski narednik i svi glavni policijski savjetnici i inspektorji, kao i lučki kapetani, su

⁴⁴ Ovaj izazov je identifikovan u Prijedlogu strategije za reformu javne uprave 2022-2026, str. 6

⁴⁵ <https://www.gov.me/organizaciona-struktura> (pristupljeno u januaru 2022.)

⁴⁶ Savjetnici premijera su politički imenovani, dok su savjetnici državni službenici

⁴⁷ Državni službenici

muškarci,. Među policijskim inspektorima i upravom zatvora dominiraju muškarci. Udio muškaraca među direktorima organa uprave iznosi 71 %. Osim što je rijedak slučaj da žena bude na visokim pozicijama odlučivanja, samo 32% pozicija državnih sekretara zauzimaju žene, a manje su zastupljene u višem rukovodstvu. S druge strane, znatno veći broj žena nego muškaraca u ministarstvima pokriva poslove sekretara, odbornika i službenika, sa visokim učešćem među neraspoređenim kadrovima ili zaposlenima na određeno vrijeme u Vladi (70%). Zanimljivo je da žene dominiraju među urbanističkim i građevinskim inspektorima. Pravosudni inspektori, glavni inspektori za stanovanje, vode, ekologiju, turizam i tržište su žene. Žene takođe čine većinu internih revizora i predsjednica žalbenih i disciplinskih komisija.

Žene dominiraju u svim ministarstvima, dok je udio žena i muškaraca u organima uprave gotovo izjednačen - 51% žena i 49% muškaraca. Najmanji procenat žena radi u Upravi za ugljovodonike Crne Gore (14%), Upravi za izvršenje krivičnih sankcija (21%) i Direkciji za željeznice (27%). Najmanji procenat zaposlenih muškaraca radi u Upravi za kadrove (15 %), kao i u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja (bivše Ministarstvo rada i socijalnog staranja) -24 % i u Ministarstvu ekologije, prostornog Planiranje i urbanizam (24 %).

4. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

a. ZAKLJUČCI:

1. Žene čine samo četvrtinu ukupnog rukovodstva u javnoj upravi, odnosno, još uvijek su nedovoljno zastupljene u donošenju odluka i na višim pozicijama u javnoj upravi, često zbog eksplicitne ili implicitne pristrasnosti u zapošljavanju, obuci i praksi napredovanja. Nove mjere RJU treba da uključe afirmativne mjere za očuvanje nedavnih postignuća i dalje poboljšanje rodne ravnoteže na rukovodećim pozicijama u javnom sektoru.
2. Za razliku od prethodne Strategije 2016-2020, koja je bila potpuno rodno slijepa, nova Strategija RJU 2022-2026 uključila je rodnu ravnopravnost, inkluziju, antidiskriminaciju i jednake mogućnosti za sve kao horizontalna pitanja koja su bitna za dalju modernizaciju javne uprave. Međutim, u izradi nove Strategije RJU 2022-

2026 nije sprovedena ex ante analiza njenog društvenog, ekonomskog, fiskalnog, ekološkog i rodnog uticaja, jer je Analiza procene uticaja propisa (RIA) fokusirana samo na procenu fiskalnog i ekonomskog uticaja.

3. Rodni mehanizam, kao ni kontakt osoba za rodna pitanja Ministarstva javne uprave nemaju sjedište u Savjetu za reformu javne uprave i kao posljedica toga ovom tijelu nedostaje institucionalni kapacitet da učvrsti rodnu ekspertizu u upravljanju, planiranju i politici dijalog, u skladu sa *acquis*-om EU o rodnoj ravnopravnosti.
4. Zakon o državnim službenicima i namještenicima i sektorski zakoni u svojim odredbama koje se odnose na imenovanje pojedinaca, organa (Upravni i Nadzorni odbori, Komisije i dr.) ne predviđaju i ne primjenjuju princip rodne ravnoteže. Ne postoji privremena mjera za poboljšanje rodne ravnoteže u upravnim i savjetodavnim odborima, radnim grupama, komisijama koje osniva Vlada.
5. 5. Zakon o ravnopravnosti polova ne predviđa odredbe o mehanizmima kontrole i sankcijama za kršenje članova 10, 11, 12 Zakona o rodnoj ravnopravnosti u pogledu rodno uravnotežene zastupljenosti u javnom životu.
6. 6. Opšte odredbe koje se odnose na poštovanje principa rodne ravnopravnosti nisu reflektovane u svim relevantnim indikatorima Strategije reforme javne uprave u Crnoj Gori 2022-2026.
7. Iako je rodno odgovorno budžetiranje propisano u zakonodavstvu, resorna ministarstva i opštine ne koriste ovaj mehanizam.
8. U pogledu odbora za žalbe⁴⁸ u državnoj službi, koji su od velike važnosti za zaštitu prava i odgovornosti državnih službenika, zakonodavac predviđa da predsjednika i članove Odbora za žalbe imenuje i razrješava Vlada, na prijedlog Ministarstva, nakon javnog konkursa. Treba napomenuti da u Zakonu ne postoji odredba da se pri odlučivanju o sastavu disciplinskih komisija treba uzeti u obzir rodna ravnoteža i rodna raznolikost.
9. 9. Godišnji izvještaj Uprave za kadrove ne daje rodno razvrstane podatke o stvarnom broju i procentu državnih službenika u ukupnom broju i po kategorijama. Ovi podaci su preduslov za rodnu analizu i kontinuiranu procjenu u skladu sa odredbama Zakona

⁴⁸ Član 141. Zakona o državnim službenicima i namještenicima („Službeni list RCG“, br. 2/2018, 34/2019 i 8/2021)

o rodnoj ravnopravnosti. Registrar kadrovske službe ne generiše podatke relevantne za dubinsku analizu (prethodna radna mjesta, plata, automatsko generisanje podataka za određenu kategoriju CS).

10. Rod nije dovoljno integriran u postojeće programe obuke državnih službenika i preko 75% zaposlenih u javnim institucijama nije pohađalo nijednu obuku iz oblasti rodne ravnopravnosti u posljednjih pet godina.

b. PREPORUKE:

- Dalje orodnjavanje strategije RJU treba da bude prioritetizovano i postignuto intervencijama zasnovanim na analizama rodnog uticaja, koje se sprovode u okviru godišnjeg RJU izvještavanja.
- Donijeti Odluku o kvotama kojom se nameće uravnotežen sastav u statutarnim konsultativnim organima koje je uspostavila Vlada radi obezbjeđivanja ravnopravnog pristupa oba roda strukturama vlasti i procesu donošenja odluka.
- Uvesti mehanizam praćenja i sprovođenja i sankcije koje bi, između ostalog, obuhvatale i poništenje postupka ukoliko se naruši princip rodno uravnotežene zastupljenosti.
- Zakon o rodnoj ravnopravnosti treba izmijeniti tako da sadrži upućivanje na relevantne postupke odgovornosti i sankcije za povredu rodno uravnotežene zastupljenosti, koje bi pored sankcija za državne organe podrazumijevale i poništenje postupka imenovanja.
- Uvesti rodnu analizu kao uslov prije usvajanja politika.
- Značajno ojačati institucionalne i administrativne kapacitete i nadležnosti nacionalnog mehanizma za rodnu ravnopravnost zamjenom postojećeg Odjeljenja za rodnu ravnopravnost u okviru Ministarstva nadležnim organom koji bi bio adekvatno opremljen da obezbijedi efikasnu horizontalnu koordinaciju aktivnosti u oblasti rodne ravnopravnosti u cijeloj javnoj upravi, koordiniranog od strane visokog vladinog zvaničnika.

- Izmijeniti Odluku o Vijeću za reformu javne uprave kako bi se osigurala mjesta za postojeće Odjeljenje za ravnopravnost polova Ministarstva pravde, ljudskih i manjinskih prava, kako bi se osigurala potrebna ekspertiza za uvođenje RJU.
- Izmijeniti Zakon o rodnoj ravnopravnosti odredbom koja bi uvela novčane kazne za institucije koje nisu uvažile rodnu politiku, dokumente i zakone.
- Uvesti administrativno uputstvo sa jasnim instrukcijama za institucije na centralnom i lokalnom nivou za procedure primjene rodnog budžeta od strane resornih ministarstava i opština.
- Izmijeniti član 141. Zakona o državnoj službi tako da pri odlučivanju o sastavu odbora za žalbe treba uzeti u obzir rodnu ravnotežu i rodnu raznolikost.
- Sprovesti rodnu analizu potreba za e-uslugama i osigurati bolji pristup javnim uslugama za žene i marginalizirane grupe.
- U godišnjem izvještaju obezbijediti rodno razvrstane podatke po kategorijama državnih službenika kako bi se omogućilo praćenje i bilježenje promjena u rodnom paritetu državnih službenika.
- Redovno ažurirati Registar državnih službenika po pitanju prethodnih radnih mesta i nadoknada za rad.
- Unaprijediti sistem da automatski generiše podatke za određenu kategoriju državnih službi.
- Izvršiti rodnu procjenu i pregled postojećih programa obuke iz rodne perspektive; Uvrstiti obuku o rodnoj ravnopravnosti i antidiskriminaciji u obuke za državne službenike i razmotriti mogućnost da budu obavezni.

