



WOMEN'S RIGHTS CENTER
CENTAR ZA ŽENSKA PRAVA

*SOCIJALNO STANOVANJE - PODRŠKA REHABILITACIJI I
REINTEGRACIJI ŽENA SA ISKUSTVOM NASILJA U PORODICI*

Podgorica, januar 2021.

*SOCIJALNO STANOVANJE - PODRŠKA REHABILITACIJI I REINTEGRACIJI ŽENA SA ISKUSTVOM
NASILJA U PORODICI*

Autorka: Maja Raičević

Izdavač:

NVO Centar za ženska prava

Bokeška 20

81000 Podgorica

www.womensrightscenter.org

@Sva prava zadržana

Skraćenice

CEDAW – Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena

COVID-19 – Koronavirusna bolest, zarazna bolest izazvana novim koronavirusom

OCD – Organizacija civilnog društva

CSR – Centar za socijalni rad

GREVIO – Ekspertska grupa za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici

ZZNP- Zakon o zaštiti od nasilja u porodici

NSOD- Nacionalna strategija održivog razvoja

Pravo na adekvatno stanovanje predstavlja centralnu komponentu prava žena na jednakost, prema međunarodnim standardima o ljudskim pravima. Iako međunarodni i nacionalni zakoni sve više priznaju pravo žena na adekvatno stanovanje, još uvijek postoji praksa uskraćivanja ženama tog prava, koja se javlja kao rezultat neravnopravnosti i rodno zasnovane diskriminacije. Mnoge žene i djevojke još uvijek žive u uslovima ekonomske nesigurnosti, sa povećanim rizikom od beskućništva i nasilja, čemu su dodatno doprinijele posljedice pandemije COVID-19, koja je nesrazmjerno više pogodila žene. Naime, istraživanje o rodnom aspektima COVID-a-19¹, koje su sproveli UNDP i UN Women, potvrdilo je da su žene, posebno one koje pripadaju ranjivim grupama, uključujući i žrtve nasilja u porodici, nesrazmjerno više pogođene krizom, i to ne samo zbog veće opterećenosti usljed cjelodnevne brige o porodici, već i zbog gubitka prihoda. Praksa Centra za ženska prava pokazuje da su se mnoge žene sa iskustvom nasilja i one koje samostalno brinu o djeci našle u situaciji finansijske nesigurnosti, usljed gubitka posla, nezaposlenosti, neredovne alimentacije, posljedica nasilja itd. Mnoge od njih su se suočile sa nemogućnošću plaćanja zakupa stambenog prostora u kojem žive sa djecom, kao i nemogućnošću plaćanja komunalnih i drugih troškova stanovanja, te su sa djecom bile izložene prisilnim deložacijama i riziku od beskućništva.

Prisilne deložacije i druga kršenja prava na stanovanje, neproporcionalno utiču na žene i pojačavaju postojeće nejednakosti, što predstavlja značajnu prepreku rodnoj ravnopravnosti. Primjeri rodne nejednakosti i diskriminacije uključuju:

- Nejednaka imovinska prava i sigurnost zakupa stana, koja često zavisi od porodičnog statusa. Pitanje vlasništva ili zakupa stana posebno je nesigurno u slučaju razvoda braka, smrti supružnika i raspodjele nasljedstva, koje često isključuje žene.
- Diskriminatoran i nejednak pristup ekonomskim mogućnostima i finansiranju vlasništva ili iznajmljivanja stambenog prostora.
- Izuzimanje iz participativnog procesa i procesa donošenja odluka u vezi sa stanovanjem i urbanističkim planiranjem, koje doprinosi stvaranju uslova stanovanja koji ne odgovaraju potrebama žena i devojčica.
- Povećana ranjivost žena i djevojaka usljed izloženosti nasilju u porodici i seksualnom zlostavljanju, posebno kada alternativni sigurni smještaj nije dostupan, kao što je slučaj u mnogim djelovima Crne Gore, usljed nedostatka dovoljnog broja skloništa i prihvatilišta za žene.

- Nedostatak pristupa bezbjednoj vodi, sanitarnim ili drugim objektima koji pružaju privatnost, uključujući i menstrualno zdravlje i higijenu (problem koji naročito pogađa romske i egipćanske žene u Crnoj Gori).
- Nedostatak praćenja „skrivenijih” oblika ženskog beskućništva.
- Diskriminaciju na osnovu pola čine i drugi oblici diskriminacije. Na primjer, Romkinje i žene sa invaliditetom su podložnije nasilju u porodici i rjeđe imaju pristup skloništima ili alternativnom smještaju.
- Ostvarivanje prava na adekvatan smještaj za sve žene zahtijeva uzimanje u obzir svih slojeva diskriminacije i preduzimanje konkretnih koraka za njihovo rješavanje.

Prilikom planiranja, dizajna i realizacije javnih politika u oblasti stanovanja neophodno je uzeti u obzir sve ove primjere, kao i posledice rodno zasnovanog nasilja nad ženama, kao jednog od najrasprostranjenijih oblika diskriminacije žena. Sudeći po dostupnim stambenim programima, politikama i izvještajima o njihovoj realizaciji u Crnoj Gori, to do sada nije rađeno u dovoljnoj mjeri, pa ova analiza treba da omogući korak naprijed u tom smjeru. Namijenjena je svima koji se bave javnim zagovaranjem u oblasti zaštite žena i djece od nasilja, socijalne i dječje zaštite održivog razvoja i stanovanja zasnovanog na međunarodnim standardima za zaštitu ljudskih prava, kao i donosiocima odluka, kreatorima sektorskih politika, lokalnim samoupravama i međunarodnim organizacijama koje pomažu programe stanovanja u Crnoj Gori i regionu.

Međunarodni standardi ljudskih prava

"Države se ne mogu smatrati liderima u ljudskim pravima, dok sve veći broj stanovnika ostavljaju da žive i umiru na ulicama, bez mogućnosti da pozovu na odgovornost vlade i bez pristupa efikasnim pravnim lijekovima. Davno je prošlo vrijeme za izgovore, opravdanja i okretanje na drugu stranu, kada je uskraćen pristup pravdi po pitanju prava na stanovanje. Prava moraju imati pravne lijekove, a vlade moraju odgovarati nosiocima prava."

"Žene imaju više sistemskih prepreka u pristupu pravdi. Kao što je primijetio Komitet za uklanjanje diskriminacije nad ženama, prepreke uključuju „rodnu stereotipizaciju, diskriminatorne zakone, interseksijsku ili višestruku diskriminaciju, proceduralne i dokazne zahtjeve i prakse, i propust da sistematski obezbijedi da sudski mehanizmi budu fizički, ekonomski, socijalno i kulturno dostupni svim ženama. Pristup pravdi za ostvarivanje prava na stanovanje za žene znači da žene moraju biti u stanju da se suprotstave sistemskoj diskriminaciji u pogledu nasljeđivanja, zemlje, stanovanja i imovine u nizu oblasti, uključujući brak, razvod, nasljedstvo i registracije vlasništva."

"Tamo gdje se pristup pravdi u oblasti stanovanja i vlasništva nad zemljištem oslanja na običajne zakone i tradicionalnu praksu, žene moraju pribjegavati formalnim pravosudnim"

sistemima kako bi osporile sistemsku diskriminaciju. Sa druge strane, kada se običajni ugovori o vlasništvu i zakupu zamijene formalnim vlasništvom, imovinskim pravima, finansiranjem i zakupom, žene se takođe suočavaju sa sistemskom diskriminacijom u okviru formalnih pravosudnih sistema. Ženama se često uskraćuje jednak pristup vlasništvu, ugovorima o zakupu ili kreditu za finansiranje stanovanja. Potrebni su usaglašeni naponi kako bi se ženama pružili prostor i podrška da podnesu suštinske zahtjeve za jednakost u svim oblastima vezanim za stanovanje i putem kojih se mogu ostvariti transformativni lijekovi koje vode, dizajniraju i implementiraju žene. Treba pružiti podršku strategijama za jačanje zakona i obrazovanja o ljudskim pravima u zajednici za žene.”

(“Pristup pravdi u ostvarivanju prava na stanovanje” Izvještaj Specijalne izjaviteljke UN-a o adekvatnom stanovanju kao komponenti prava na odgovarajući životni standard i o pravu na nediskriminaciju u ovom kontekstu, 15. januar 2019. (A / HRC / 40/61))

Pravo žena na adekvatno stanovanje je obuhvaćeno nizom međunarodnih standarda, koje je Crna Gora ratifikovala i time se obavezala na njihovu primjenu. Neki od ključnih standarda su sljedeći:

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima navodi države potpisnice „[...] da priznaju pravo svakog na odgovarajući životni standard za sebe i svoju porodicu, uključujući odgovarajuću hranu, odjeću i smještaj“ (član 11.1), i da muškarci i žene imaju jednako pravo da uživaju ovo pravo (član 3). Pored toga, sve države moraju garantovati pravo na adekvatno stanovanje bez ikakve diskriminacije bilo koje vrste, uključujući i pol (član 2.2).

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava pojasnio je da prava na jednakost i slobodu od diskriminacije ne podliježu progresivnom ostvarivanju, već podrazumijevaju obaveze neposredne primjene i da garancije nediskriminacije i jednakosti u međunarodnim ugovorima o ljudskim pravima nalažu i de facto i de jure jednakost (Opšti komentar br. 16 (2005), par. 7 i 40).

UN Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW), obavezuje države potpisnice da “obezbijede ista prava za oba supružnika u pogledu vlasništva, sticanja, upravljanja, uživanja i raspolaganja imovinom, bilo besplatno ili uz nadoknadu“ (član 16.1), kao i da “preduzmu sve odgovarajuće mjere za uklanjanje diskriminacije žena u ruralnim oblastima [...], a posebno da obezbijedite tim ženama pravo [...] (h) da uživaju odgovarajuće životne uslove, posebno u vezi sa stanovanjem, sanitarnim uslovima, snabdijevanjem električnom energijom i vodom, transportom i komunikacijama “(član 14.2).

Prilikom posljednjeg razmatranja izvještaja za Crnu Goru², CEDAW Komitet je donio obavezujuće zaključke (CEDAW/C/MNE/CO/2)³, među kojima izdvajamo one koji su naročito relevantni za ekonomsko osnaživanje žena. Oblast podrške ženama sa iskustvom nasilja, naročito onima koje su izložene višestrukoj diskriminaciji:

13. Komitet preporučuje državi članici da:

(a) ojača svoje mehanizme za napredovanje žena, tako što će značajno povećati ljudske, tehničke i finansijske resurse koji su im dodijeljeni kako na centralnom tako i na opštinskom nivou;

(b) ojača mehanizme odgovornosti za postizanje rodne ravnopravnosti i osigura sistematične procjene uticaja na rodna pitanja, u konsultaciji sa gore pomenutim tijelima, i aktivno ih uključi u formulaciju i sprovođenje nacionalnih i lokalnih zakona, politika i akcionih planova; i

(c) postavi vremenski ograničene ciljeve u nacionalnim i lokalnim akcionim planovima i procijeni efikasnost ovih akcionih planova na osnovu takvih ciljeva.

23. U skladu sa svojom opštom preporukom broj 19 (1992) o nasilju nad ženama i broj 35 (2017) o rodno zasnovanom nasilju nad ženama i sa Održivim razvojnim ciljem 5.2 o eliminaciji svih oblika nasilja nad svim ženama i djevojkama u javnoj i privatnoj sferi, Komitet preporučuje državi članici da:

(a) adresira osnovne uzroke rodno zasnovanog nasilja nad ženama i izradi posebne mjere za senzibilizaciju žena i muškaraca, uključujući zajednice Roma, Aškalija i Egipćana, vezano za krivičnu prirodu rodno zasnovanog nasilja nad ženama;

(b) opredijeli adekvatne ljudske, tehničke i finansijske resurse za borbu protiv stereotipnih stavova i tolerancije na rodno zasnovano nasilje nad ženama u okviru institucija za sprovođenje zakona i uspostavi mehanizame za anonimno prijavljivanje takvih djela i kažnjavanje počinitelaca;

² U okviru 67. redovnog zasjedanja Komiteta UN za eliminaciju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW Komitet), koje je održano u Ženevi, 11. jula 2017. godine delegacija Vlade Crne Gore, koju je predvodio ministar za ljudska i manjinska prava predstavila je Drugi periodični izvještaj Crne Gore o implementaciji Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena (CEDAW).

³ Zaključci su dostupni na sljedećem linku:

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fCO%2fMNE%2fCO%2f2&Lang=en

- (c) preduzme neophodne mjere za podizanje svijesti kako bi se borila protiv bilo kog pristupa koji daje prednost očuvanju porodice nad ženskim pravima, osigura da pomirenje ne dobije prioritet nad krivičnim gonjenjem počinitelja i da obezbijedi obeštećenje i reparaciju, uključujući naknadu štete i rehabilitaciju, žrtvama svih oblika rodno zasnovanog nasilja nad ženama;
- (d) nastavi svoje napore na usklađivanju domaćeg zakonodavstva sa Konvencijom Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija), i osigura da se odredbe krivičnog zakonodavstva koje kažnjavaju nasilje nad ženama strogo primjenjuju, uključujući i putem pružanja izgradnje kapaciteta sudijama, tužiocima, policiji i drugim službenicima za sprovođenje zakona vezano za strogu primjenu ovih odredbi;
- (e) sprovede mogućnost izdavanja mjera za zaštitu protiv nasilnih partnera, osigura njihovo izvršenje i izrekne sankcije za nepoštovanje naloga za zaštitu;
- (f) osigura da se počinioci rodno zasnovanog nasilja nad ženama krivično gona i adekvatno kazne kaznama koje su srazmjerne težini njihovih krivičnih djela i ukine mogućnost podizanja bilo kakvih optužbi protiv žrtve;
- (g) podstakne prijavljivanje porodičnog nasilja nad ženama i djevojkama, uključujući i putem pokretanja kampanja za podizanje svijesti kroz kampanje medijskog i javnog obrazovanja i putem povećanja broja dobro osposobljenih i rodno osjetljivih sudija i službenika za sprovođenje zakona, i osigura da se prijave efikasno istraže i žrtvama pruži adekvatna pomoć i zaštita;
- (h) obezbijedi dostupnost dovoljnog broja odgovarajućih skloništa u svim regionima države članice i da žrtve dobiju savjetovanje, rehabilitaciju i servise podrške za njihovu reintegraciju u društvo;
- (i) izmijeni odgovarajuće zakone kako bi posebno kriminalizovala silovanje u braku;
- (j) hitno usvoji predložene izmjene člana 204 (2) Krivičnog zakonika u cilju osiguranja da osnovni element definicije silovanja bude nedostatak potpuno dobrovoljno datog pristanka žrtve;
- (k) ubrza stupanje na snagu Zakona o naknadi štete žrtvama krivičnih djela nasilja i obezbijedi poseban fond za naknadu štete žrtvama rodno zasnovanog nasilja nad ženama; i
- (l) usaglasi metodologije za prikupljanje i obradu podataka među relevantnim institucijama

33. Komitet preporučuje državi članici da stvori više mogućnosti za žene da dobiju pristup formalnom zapošljavanju, uključujući i usvajanjem i sprovođenjem politika, sa vremenskim ciljevima i indikatorima, da bi ukinula diskriminatorske rodne stereotipe kako bi se eliminisala profesionalna segregacija i postigla suštinska jednakost žena i muškaraca na tržištu rada, i na tradicionalno muškim poljima, kroz intenziviranu tehničku i stručnu obuku žena u tim područjima. Takođe preporučuje državi članici da:

(a) usvoji mjere za efikasno sprovođenje principa jednake zarade za rad jednake vrijednosti i za suzbijanje i brisanje rodne razlike u platama, uključujući i primjenom rodno neutralne analitičke klasifikacije radnih mjesta i metoda procjene i redovnih anketa o zaradama;

(b) razvije povjerljiv i siguran sistem za podnošenje žalbi u vezi sa diskriminacijom zasnovanom na polnoj ili rodnoj pripadnosti u zapošljavanju, osigura da žrtve imaju učinkovit pristup takvim sredstvima za obeštećenje i uvede blagovremene i srazmjerne sankcije za poslodavce koji primjenjuju diskriminatorску praksu; i

(c) promoviše ravnopravnu podjelu kućnih i porodičnih obaveza između muškaraca i žena, poveća broj adekvatnih i finansijski pristupačnih objekata za brigu o djeci, kao i uvede neprenosivo plaćeno roditeljsko odsustvo za očeve i pruži statističke informacije u svom sljedećem periodičnom izvještaju o broju očeva koji su koristili roditeljsko odsustvo za očeve.

39. Komitet skreće pažnju države članice na Opštu preporuku br. 34 (2016) o pravima žena iz ruralnih područja. On preporučuje državi članici da:

(a) obezbijedi da žene iz ruralnih područja koje se bave neplaćenim radom ili su u neformalnom sektoru dobiju pristup programima socijalne zaštite koji nisu vezani za plaćanje doprinosa u skladu sa Opštom preporukom br. 16 (1991) o neplaćenim ženskim radnicima u ruralnim i urbanim porodičnim preduzećima;

(b) uvede sistem mobilnih sudova sa ciljem olakšavanja pristupa pravdi za žene koje žive u ruralnim i udaljenim područjima i osigura da imaju pristup zaštiti od rodno zasnovanog nasilja, uključujući dovoljan broj skloništa, kao i pomoći žrtvama, rehabilitaciji i reparaciji;

(c) usvoji rodno-osjetljive podloge za socijalnu zaštitu kako bi osigurala da sve žene iz ruralnih područja imaju pristup primarnim zdravstvenim ustanovama, ustanovama za brigu o djeci, kao i sigurnost prihoda, rasporedi mobilne zdravstvene jedinice i poboljša usluge javnog prevoza u udaljenim ruralnim područjima; i

(d) obezbijedi slobodno, djelotvorno i informisano učešće žena iz ruralnih područja u političkom i javnom životu i na svim nivoima donošenja odluka, uključujući u pogledu ruralnog razvoja, u skladu sa opštim preporukama br. 23 (1997) Politički i javni život i 25 (2004) član 4, stav 1, Konvencije (privremene posebne mjere).

41. Komitet preporučuje državi članici da:

(a) obezbijedi da se specifične potrebe žena i djevojaka sa invaliditetom sistematski uzimaju u obzir, npr. kroz procjenu uticaja, u formulisanju i primjeni zakona i politika za promovisanje rodne ravnopravnosti i onih za lica sa invaliditetom;

(d) podigne svijest o važnosti ekonomske nezavisnosti za žene sa invaliditetom, uspostavi odgovarajuće procedure koje omogućavaju ženama sa invaliditetom da zahtijevaju svoje zarade i/ili naknade u slučaju da im one budu oduzete od strane članova porodice, i osiguraju da se naknade direktno daju ženama sa invaliditetom, a ne članovima njihovih porodica.

43. Komitet preporučuje državi članici da:

(a) usvoji ciljne mjere, uključujući privremene posebne mjere, za borbu protiv višestrukih oblika diskriminacije romskih, aškalijskih i egipćanskih žena i djevojaka, uključujući u obrazovanju, zapošljavanju i zdravstvenoj zaštiti;

(b) razvije specifične programe za smanjenje siromaštva i programe socijalne inkluzije za romske, aškalijske i egipćanske žene; i

49.. Komitet preporučuje državi članici da:

(a) obezbijedi da pravosuđe dobije adekvatnu obaveznu obuku u pogledu zahtjeva za uzimanje u obzir rodno zasnovanog nasilja u slučajevima starateljstva nad djecom da bi dalo prioritet gonjenju krivičnog djela nad pomirenjem porodice kako bi adekvatno kaznilo rodno zasnovano nasilje nad ženama i spriječilo njegovo ponavljanje;

(b) osigura da se stručnjaci za rodno zasnovano nasilje nad ženama sistematski saslušavaju u postupcima starateljstva nad djecom;

(c) preduzme potrebne mjere kako bi osigurala sistematsku razmjenu informacija između nadležnih prekršajnih sudova i porodičnih sudova o postojećim ili prošlim mjerama zaštite u slučajevima iz porodičnog prava;

.

51. Komitet preporučuje državi članici da izdvoji adekvatne ljudske, tehničke i finansijske resurse za pružanje podrške samohranim majkama i da uspostavi i sprovede efikasan mehanizam za osiguranje i nadgledanje redovnog i pravovremenog plaćanja alimentacije, kao i da majkama olakša postupak za dobijanje socijalnih primanja ako otac djeteta ne ispunjava svoju obavezu davanja alimentacije.

53. Komitet skreće pažnju države članice na Opštu preporuku br. 29 (2013) o ekonomskim posljedicama braka, porodičnim odnosima i njihovom prestanku i preporučuje državi članici da:

(a) revidira definiciju bračne imovine kako bi bračno pravo uključilo prava iz penzijskog osiguranja i druge beneficije vezane za rad, pored budućih prihoda i usvoji i druge zakonske mjere koje bi mogle biti neophodne kako bi se riješili ekonomski dispariteti između muškaraca i žena nakon rastave braka, uključujući, posebno, priznavanje svih dobara koja se odnose na karijeru (tj. potencijal za zarađivanja, lična dobra volja i povećanje ljudskog kapitala), kao dijela bračnih dobara koja će biti raspodijeljena između supružnika nakon razvoda ili uzeta u obzir prilikom dodjele periodičnih plaćanja nakon razvoda ; i

(b) obezbijedi zakonski precizno izvršenje režima zajedničke imovine nakon razvoda braka, ukidanjem bilo kakvog uslova ženama da dokažu svoj udio i doprinos u zajedničkoj imovini, kao i ukine mogućnost za nejednaku podjelu zajedničke imovine, kao i da usvoji zakonske mjere koje su neophodne kako bi se garantovalo da žene koje žive u de facto vezama imaju ekonomsku zaštitu, priznajući im njihova prava na imovinu stečenu u toku te veze.

Stanovanje takođe mora biti sigurno, što uključuje zaštitu žena i djevojaka od porodičnog nasilja u skladu sa UN-ovom Deklaracijom o uklanjanju nasilja nad ženama. Komitet za

uklanjanje svih oblika diskriminacije žena preporučio je da države u situacijama nasilja nad ženama „obezbijede pristup finansijskoj pomoći, ⁴ kriznim centrima, skloništima, telefonskim linijama i medicinskim, psihološkim i savjetodavnim službama (Opšta preporuka br. 33 (2015), stav 16.).

Deklaracija UN-a o pravima seljaka i drugih ljudi koji rade na ruralnim područjima zabranjuje diskriminaciju žena, samovoljno i nezakonito raseljavanje sa zemlje i uobičajenog prebivališta i diskriminaciju žena u vezi sa njihovim pravom na zemlju u članovima 4, 17 i 21.

Prema Komisiji za ljudska prava i Savjetu za ljudska prava, „diskriminacija u zakonu i praksi prema ženama u pogledu pristupa, sticanja i obezbjeđenja zemlje, imovine i stana, kao i finansiranje zemljišta, imovine i stanovanja, predstavlja kršenje ženskog ljudskog prava na zaštitu od diskriminacije“(CHR Rezolucija 2005/25 potvrđena HRC Rezolucijom 43/14).

Savjet za ljudska prava je dalje pozvao države da „obezbijede ravnopravno pravo žena na adekvatan smještaj kao komponentu prava na odgovarajući životni standard u svim aspektima stambenih strategija, uključujući kroz jednak pristup kreditima, hipotekama, vlasništvu kuće i zakupu.

Konvencija Savjeta Evrope o sprječavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) zahtijeva da „države potpisnice moraju preduzeti potrebne zakonodavne ili druge mjere kako bi obezbijedile uspostavljanje odgovarajućih, lako dostupnih skloništa u dovoljnom broju da se obezbijedi siguran smještaj i da se proaktivno dopre do žrtava, posebno žena i njihove djece.“(član 23)

U svom izvještaju o Crnoj Gori, ekspertsko tijelo za praćenje primjene Istanbulske konvencije u Crnoj Gori (GREVIO) navodi sljedeće obavezujuće preporuke⁵:

GREVIO snažno ohrabruje crnogorske organe da razviju dugoročan koordinisan plan/strategiju koja stavlja prava žrtava u središte svih mjera, dajući važnost svim oblicima nasilja nad ženama i da obezbijede njeno koordinisano sprovođenje. GREVIO ohrabruje crnogorske organe da osiguraju da se rodna priroda svih oblika nasilja nad ženama pravilno odražava u svim politikama. (29)

⁵ GREVIO Izvještaj je dostupan na sledećem linku: <https://rm.coe.int/grevio-report-montenegro/16808e5614>

Dalje, snažno ohrabruje crnogorske vlasti da osiguraju odgovarajuće ljudske i finansijske resurse za svaku politiku, mjere i zakonodavstvo usmjerene na sprječavanje i suzbijanje nasilja nad ženama, kao i za institucije i entitete kojima je zadatak njihovo sprovođenje. GREVIO nadalje poziva crnogorsku vlast da postupno smanjuje svoju zavisnost od međunarodnih donatora za aktivnosti u borbi protiv nasilja nad ženama i osigura širi udio sredstava iz crnogorskog državnog budžeta kojima dokazuje finansijsku odgovornost i vlasništvo. (35)

GREVIO apeluje na crnogorske organe da osiguraju odgovarajuće finansiranje kroz adekvatne opcije finansiranja kao što su dugoročni grantovi zasnovani na transparentnim postupcima nabavke kako bi se osigurao održiv nivo finansiranja ženskih nevladinih organizacija koje vode specijalizovane usluge podrške za žene žrtve svih oblika nasilja. (43)

GREVIO dodatno snažno ohrabruje crnogorske organe da nastave sa naporima u osiguranju nezavisne uloge ženskih nevladinih organizacija u pružanju osnovnih usluga ženama žrtvama nasilja u porodici koje vode nevladine organizacije, kao što su savjetovanje, sklonište, zatupanje itd., bez obzira na upućivanje od strane Centara za socijalni rad. (44)

Takođe apeluje na crnogorske vlasti da uspostave krizni centar za silovanje i/ili centre za žrtve seksualnog nasilja, osiguravajući senzitivniji odgovor od strane osposobljenog i specijalizovanog osoblja, u dovoljnom broju, podsjećajući da bi jedan takav centar trebao biti dostupan na svakih 200.000 stanovnika i da bi ih njihova geografska rasprostranjenost trebala učiniti pristupačnim žrtvama u ruralnim područjima kao i u gradovima. (137)

U dijelu izvještaja koji se odnosi na skloništa za žrtve, GREVIO navodi da su "skloništa za žrtve nasilja u porodici u Crnoj Gori često popunjena, a mnoge žene koje traže utočište ne mogu biti smještene. Iako su u prošlosti činjeni naponi kako bi se doseglo do romskih žena, kako bi se osiguralo da imaju koristi od usluga koje pružaju skloništa, službe koje se bave pravima Roma ukazuju na poteškoće koje romske žene imaju u pronalaženju sigurnog smještaja. Mala ukupna količina mjesta u skloništima lako može biti razlog takvoj situaciji." GREVIO podsjeća da Istanbulska konvencija zahtijeva skloništa u "dovoljnom broju", pozivajući se na standarde navedene u Izvještaju o završnoj aktivnosti Radne grupe Savjeta Evrope za borbu protiv nasilja nad ženama, uključujući nasilje u porodici, kojim je preporučeno jedno porodično mjesto po 10.000 stanovnika. Prema tom standardu, Crna Gora bi trebala imati dodatnih 25 mjesta u skloništima. GREVIO pozdravlja nastojanja vlasti Crne Gore da finansiraju skloništa za zaštitu od nasilja u porodici na nacionalnom nivou koja vode neke nevladine organizacije i licencirana skloništa u sjevernom dijelu Crne Gore, gdje takve usluge trenutno ne postoje.

GREVIO dalje navodi da ne postoje planovi u pogledu proširenja dugoročnog smještaja. Planovi postoje da se osigura kvalitetnija podrška, kroz program licenciranja za pružaoce smještaja za žene i djecu kojima je potrebna socijalna zaštita i podrška. Ministarstvo rada i socijalnog staranja tako pokušava da uvede sistem akreditacije kojeg bi se trebala pridržavati postojeća skloništa kako bi nastavila svoj rad. GREVIO primjećuje da je to učinjeno radi osiguranja kvaliteta i usklađivanja sa zahtjevima iz Zakona o socijalnoj i dječijoj zaštiti, ali brine da će to rezultirati većom kontrolom, što može negativno uticati na postojeće nevladine organizacije koje djeluju na osnovu rodnog razumijevanja nasilja nad ženama, čime izostaje fokus sa pristupa koncentrisanog na žene. (130) Stoga GREVIO snažno ohrabruje crnogorske vlasti da osiguraju da uvođenje programa licenciranja za pružaoce usluga ne utiče na kvalitet usluga koje se trenutno pružaju žrtvama porodičnog nasilja. U tu svrhu, GREVIO ohrabruje crnogorske vlasti da u akreditaciju uključe uslov da se sve usluge sprovode na osnovu rodno osjetljivog razumijevanja nasilja u porodici, a u cilju osnaživanja ženskih žrtava i njihove djece. (131)

Nacionalni pravni i institucionalni okvir

Zakon o socijalnom stanovanju

Zakon o socijalnom stanovanju⁶ je stupio na snagu u julu 2013. godine. On definiše socijalno stanovanje kao *“stanovanje odgovarajućeg standarda koje se obezbjeđuje pojedincima ili domaćinstvima koja iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne mogu da riješe pitanje stanovanja.”*

Članom 5 Zakona utvrđena je obaveza donošenja programskog dokumenta za oblast socijalnog stanovanja, kojim se određuju ciljevi razvoja socijalnog stanovanja, u skladu sa regionalnim, ukupnim ekonomskim i socijalnim razvojem, kao i razvoj socijalnog stanovanja i drugi elementi od značaja za socijalno stanovanje.

Zakonom je usvojeno rješenje kojim se sistem socijalnog stanovanja razrađuje kroz posebne programe, koje formuliše Vlada Crne Gore, odnosno jedinica lokalne samouprave.

⁶ Zakon o socijalnom stanovanju .(„Sl. list CG“, broj 35/13).

Korisnici socijalnog stanovanja

U skladu sa članom 3 Zakona o socijalnom stanovanju definisano je da pravo na socijalno stanovanje mogu da ostvare fizička lica koja nemaju stan odnosno drugi objekat za stanovanje, odnosno lica čiji stambeni objekat nije odgovarajućeg standarda i koja iz prihoda koje ostvaruju ne mogu da obezbijede stambeni objekat.

Članom 4 ovog zakona, žtve nasilja u porodici su prepoznate kao ciljne grupa koja, između ostalih, ima prioritet u ostvarivanju prava na socijalno stanovanje. U prioritete ciljne grupe spadaju i: samohrani roditelji, odnosno staratelji, lica sa invaliditetom, lica preko 67 godina života, mladi koji su bili djeca bez roditeljskog staranja, porodice sa djecom sa smetnjama u razvoju, pripadnici Roma i Egipćana (RE populacija), raseljena lica, interno raseljena lica s Kosova koja borave u Crnoj Gori, stranac sa stalnim nastanjenjem ili privremenim boravkom koji je imao priznat status raseljenog lica ili interno raseljenog lica.

Kriterijumi za ostvarivanje prava na socijalno stanovanje

U članu 8 Zakona o socijalnom stanovanju definisani su opšti kriterijumi za ostvarivanje prava na socijalno stanovanje za lica u okviru grupe lica određenih programima:

- 1) postojeća stambena situacija,
- 2) visina prihoda i imovinsko stanje,
- 3) dužina prebivališta ili boravišta u kontinuitetu, u mjestu rješavanja stambene potrebe,
- 4) broj članova porodičnog domaćinstva,
- 5) invalidnost,
- 6) zdravstveno stanje, i
- 7) godine starosti.

Bliži kriterijumi, u skladu sa programom socijalnog stanovanja utvrđuju se propisom Vlade, odnosno jedinice lokalne samouprave, u skladu sa lokalnim programom.

Zakonom su definisane i nadležnosti jedinica lokalne samouprave (član 8):

- 1) prikupljanje podataka potrebnih za izradu i donošenje lokalnog programa (snimanje i analiza postojećeg stambenog fonda i stambenih potreba i sl.),
- 2) upravljanje projektima izgradnje stambenih objekata,
- 3) vršenje poslove davanja u zakup stambenih objekata,
- 4) razvijanje novih programa finansiranja socijalnog stanovanja i podsticanje partnerskog odnosa između javnog, privatnog i neprofitnog sektora u oblasti socijalnog stanovanja,
- 5) organizovanje poslove održavanja stambenih objekata za socijalno stanovanje, i
- 6) obavljanje i drugih poslova u oblasti socijalnog stanovanja, u skladu sa ovim zakonom.

Propis koji priprema jedinica lokalne samouprave u skladu sa lokalnim programom, donosi se uz prethodnu saglasnost organa državne uprave nadležnog za poslove socijalnog staranja.

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti

Zakonom su propisana osnovna materijalna davanja i usluge u oblasti socijalne i dječje zaštite. Ovim zakonom realizuju se opredjeljenja koja podrazumijevaju, između ostalog, podsticanje i uvođenje novih usluga socijalne i dječje zaštite u uključivanje u sferu pružanja usluga što više različitih aktera. Propisani su normativi i standardi u oblasti usluga socijalne i dječje zaštite, propisan je postupak licenciranja stručnih radnika i pružalaca usluga i postupak akreditacije programa obuke. Izvršena je reorganizacija pojedinih centara za socijalni rad, a takođe su osnovani i novi centri za socijalni rad, kako bi građani imali bolju pristupačnost pravima iz socijalne i dječje zaštite. U skladu sa zakonom, osnovan je Zavod za socijalnu i dječju zaštitu i Inspekcija socijalne i dječje zaštite.

Pravo na stanovanje nije predviđeno u okviru prava iz socijalne zaštite koja su propisana Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Međutim, član 73. stav 2. predmetnog zakona propisuje nadležnost Ministarstva rada i socijalnog staranja da postupa po žalbama na odluke prvostepениh organa (centara za socijalni rad). Takođe, upravni spor može se pokrenuti žalbom na drugostepene odluke Ministarstva rada i socijalnog staranja pred Upravnim sudom Crne Gore.

Zakon o zaštiti od nasilja u porodici

Zaštita žrtava nasilja u porodici propisana ovim zakonom uključuje i socijalnu zaštitu⁷ Socijalna zaštita žrtve obuhvata materijalnu i nematerijalnu pomoć, smještaj i usluge socijalnog rada, u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna i dječja zaštita. Centri za socijalni rad obavezni su da ustanove preciznu evidenciju djece i lica sa posebnim potrebama na svojoj teritoriji. "Radi zaštite od nasilja nad ovim licima centri su obavezni da formiraju posebne timove koji će, najmanje jednom mjesečno, obilaziti porodice u kojima su smještene ili žive djeca i lica sa posebnim potrebama, kontrolisati postupanje prema tim licima i na osnovu utvrđenog stanja o tome sačiniti pisani izvještaj."

⁷ Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, član 12, ("Službeni list Crne Gore", br. 046/10 od 06.08.2010, 040/11 od 08.08.2011)

Centri za socijalni rad su obavezni da, najmanje jednom u šest mjeseci, ministarstvu nadležnom za poslove socijalnog staranja podnesu pisani izvještaj o stepenu ostvarivanja socijalne zaštite djece i lica sa posebnim potrebama.

Centar za socijalni rad obrazuje stručni tim od predstavnika te ustanove, organa i službi lokalne uprave, policije, nevladinih organizacija i stručnjaka koji se bave pitanjima porodice, radi utvrđivanja plana pomoći žrtvi i koordinacije aktivnosti u procesu pomoći žrtvi, u skladu sa njenim potrebama i izborom. (član 11)

Plan pomoći žrtvi posebno sadrži mjere koje je potrebno preduzeti u skladu sa zakonom kojim se uređuje socijalna i dječja zaštita. Ako je žrtva djeteta, plan pomoći žrtvi sadrži i mjere za zaštitu djeteta u skladu sa zakonom kojim se uređuju porodični odnosi.

Radi sprovođenja aktivnosti iz stava 1 ovog člana, stručni tim može obrazovati i drugi organ, ustanova ili organizacija koja se bavi zaštitom.

Jedna od mjera zaštite koju ovaj zakon propisuje je i mjera Udaljenje iz stana (član 21) koja se može izreći učinocu nasilja koji sa žrtvom živi u stanu ili drugom prostoru za stanovanje, bez obzira na svojinska i druga prava učinioca nasilja i žrtve na stanu ili drugom prostoru za stanovanje, ako postoji opasnost da ponovo učini nasilje. Ova mjera ne može biti kraća od 30 dana, ni duža od 6 mjeseci.

Prijedlog programa socijalnog stanovanja 2014-2017.

U skladu sa članom 6 Zakona o socijalnom stanovanju, kojim je u utvrđena obaveza donošenja Programa socijalnog stanovanja za trogodišnji period na državnom nivou, Vlada Crne je na sjednici održanoj 19. juna 2014. godine usvojila Program socijalnog stanovanja 2014-2016.

Donošenjem Programa socijalnog stanovanja planirani su sljedeći ciljevi: postizanje socijalne kohezije i društvene solidarnosti, pomoć države i jedinica lokalne samouprave u obezbjeđivanju stambenog prostora za lica koja nemaju stan i koja ne mogu da obezbijede stambeni objekat, poboljšanje kvaliteta života građana, posebno pripadnika ranjivih društvenih grupa koje na tržištu ne mogu da riješe stambenu potrebu, smanjenje siromaštva i isključenosti.

Koncept, politika i kriterijumi socijalnog stanovanja se kroz ovaj program definišu na nivou države. Razrada i primjena ovih politika uređuje se na lokalnom nivou i konkretizuje kroz donošenje lokalnih programa socijalnog stanovanja jedinica **lokalne** samouprave.

Implementacijom programa socijalnog stanovanja i lokalnih programa planirano je unaprijeđenje stambenog fonda, podsticanje stambene izgradnje, bolje organizovan i efikasan sektor upravljanja, alokacije i održavanja postojećeg stambenog fonda, uvećanje sigurnosti u sektoru zakupa stanova, omogućavanje privatno-javnog partnerstva u

stambenom sektoru i definisanje standarda humanog stanovanja.

Programom je utvrđena obaveza tadašnjeg Ministarstva održivog razvoja i turizma, da pored davanja saglasnosti na lokalne programe socijalnog stanovanja, prati realizaciju aktivnosti predviđenih programom i o tome informiše Vladu Crne Gore, jednom godišnje.

Nacionalna stambena strategija 2011-2020. godine s Akcionim planom (AP) za period 2011-2015. godine

Ova strategija je usvojena je 29. septembra 2011. godine. Nakon isteka važenja AP, usvojen je Akcioni plan Nacionalne stambene strategije za period 2015-2020. godine⁸. Osnovni cilj izrade Strategije bio je definisanje pravaca daljeg razvoja stambenog sektora kroz analizu postojećeg stanja, uspostavljanje vizije u okviru stambenog sektora, definisanje misije i formulisanje stambene politike.

Zaključcima Vlade Crne Gore br. 07-6022 od 20 decembra 2018. godine, Vlada je usvojila Izvještaj o realizaciji *Nacionalne stambene strategije za period 2011-2020. godine, Akcionog plana za period 2015-2020. godine* i *Programa socijalnog stanovanja za period 2017 – 2020 godine*, za izvještajni period 2017/18. godine i zadužila Ministarstvo održivog razvoja i turizma da Vladi Crne Gore do kraja II kvartala 2019. godine dostavi na razmatranje i usvajanje revidiran Akcioni plan Nacionalne stambene strategije za period 2015-2020 godine. U pomenutom izvještaju se navodi da su u toku pripremne aktivnosti u vezi sa izradom nove stambene strategije za period 2021- 2030 i pratećeg Akcionog plana, kao i da će se izradom novog strateškog dokumenta identifikovati strateški ciljevi razvoja stambene politike, ali i aktivnosti za sprovođenje AP, i preispitati mjere i aktivnosti koje nisu realizovane a predviđene su prethodnom strategijom i AP, te da se iz navedenih razloga nije pristupilo reviziji Akcionog plana za period 2015-2020. Do završetka ovog izvještaja, nova stambena strategija, sada u sektoru socijalne politike, nije bila dostupna na sajtu Vlade, Takođe, Programom rada Vlade Crne Gore za 2020. godinu planirana je izrada *Stambene politike Crne Gore* kojim je trebalo definisati novi model stambene politike za rješavanje stambenih potreba po povoljnim uslovima za sve kategorije stanovništva, precizirati ciljne grupe koje mogu ostvariti pravo na podršku države i jedinica lokalne samouprave u rješavanju stambenog pitanja , načini i kriterijumi za ostvarivanje ovog prava, i precizirati mehanizme ostvarivanja prava na principima transparentnosti i objektivnosti.

U izvještaju se navodi i da je neophodno preispitati potrebu unaprijeđenja zakonodavnog okvira u oblasti zakupa stanova, jer se nije pristupilo izradi *Predloga zakona o zakupu*

⁸ Zaključci Vlade CG broj: 08-2787/3 od 11. decembra 2014. godine

stanova, ali i mjere predviđene za unaprijeđivanje institucionalnog okvira koje su bile predviđene kao aktivnost na formiranju stambenih fondova po jedinicama lokalne samouprave, te predviđene mjere sagledati sa aspekta reforme i racionalizacije organa državne i lokalne uprave u Crnoj Gori. Mjera obuka kadrova na lokalnom nivou takođe nije sprovedena zbog nedostatka sredstava za organizovanje i sprovođenje.

Strategijom su u dijelu ciljeva i preporuka, izdvojena četiri segmenta u čijim okvirima je potrebno unaprijeđenje, te Akcionim planom definisane četiri oblasti kroz čije unaprijeđivanje se prati realizacija politika u oblasti stanovanja: *Strateški cilj 1: Zakonski okvir; Strateški cilj 2: Institucionalni okvir; Strateški cilj 3: Održavanje stambenog fonda; Strateški cilj 4: Povećanje dostupnosti stambenog prostora.*

Strategijom su definisani i specifični ciljevi i to: da obezbijedi rješenja i predloge modela unaprijeđenja stambenog sektora; definisanje raspoloživih finansijskih mehanizama za ostvarivanje javnog interesa u stambenom sektoru; načini podrške u dijelu funkcionisanja stambenog tržišta; modeli povećanja investicija, konkurentnosti i zapošljavanja u stanogradnji; unaprijeđenje sektora neprofitnog stanovanja; bolje organizovan i efikasan sektor upravljanja i održavanja postojećeg stambenog fonda; dostupnost i sigurnost u sektoru zakupa stanova; definisanje modaliteta privatno-javnog partnerstva u ovom sektoru; načini promocije eko-održivih rješenja; definicija standarda humanog stanovanja; izgradnja svijesti kod građanstva o stambenoj kulturi.

Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori za period 2018-2022.

Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori je jedan je od najvažnijih nacionalnih strateških dokumenata koji se odnosi i na pitanja razvoja sistema socijalne zaštite za starije. Opšti cilj ove strategije jeste unaprijeđen kvalitet života korisnika socijalne i dječje zaštite i njihova osnaženost za samostalan i produktivan život.

Integrirane socijalne usluge, pored usluga socijalne zaštite, obuhvataju i druge resore (zdravstvo, stanovanje, obrazovanje, zapošljavanje, kulturu i dr.) te omogućavaju zadovoljavanje većeg broja potreba korisnika. Integrirane socijalne usluge odnose se na međusektorsku saradnju u obezbjeđivanju usluga. Obezbeđivanje integriranih socijalnih usluga u Crnoj Gori, do sada, nije u dovoljnoj mjeri našlo svoje mjesto ni u dokumentima niti u praksi.

Strategija zaštite od nasilja u porodici za period 2016. - 2020. godine

Strategijom se definiše opšta politika zemlje u odnosu na zaštitu od nasilja u porodici i nasilja nad ženama u skladu sa istanbulskom konvencijom. Dokument predstavlja nastavak

strateškog pristupa pitanjima od značaja za zaštitu od nasilja u porodici, koji je otpočeo izradom i primjenom Strategije zaštite od nasilja u porodici 2011. - 2015. godine. Međutim, integrisani pristup opštim i specijalizovanim uslugama podrške nije ostvaren u skladu sa zahtjevima Istanbulske konvencije, naočito kada je u pitanju smještaj i finansijska podrška žrtvama, pa je neophodno novim Akcionim planom, čije je usvajanje u toku, predvidjeti i ovu vrstu podrške ženama sa iskustvom rodno zasnovanog nasilja.

Regionalni stambeni program

Ovaj program se sprovodi u četiri partnerske države (Crna Gora, Srbija, Bosna i Hercegovina i Hrvatska) koje su uspostavile mnoge bilateralne i regionalne radne grupe, uz važnu podršku UNHCR-a, OEBS-a i drugih međunarodnih organizacija, koje djeluju u skladu sa dogovorenim okvirom. Preko Regionalnog stambenog programa za Crnu Goru⁹ bilo je predviđeno da se obezbijede sredstva za rješavanje stambenog pitanja za 6.063 lica (1.177 domaćinstava) iz najugroženijih kategorija (lica u neformalnom kolektivu i ranjive osobe u privatnom stanovanju, posebno se fokusirajući na kamp Konik). Program predviđa sledeće: izgradnju i građevinski materijal za stambene jedinice, kupovinu stanova, rekonstrukciju postojećih građevina itd. Ukupna vrednost projekta je 27,696 miliona evra.

Regionalni stambeni program sprovodi se u više od 13 crnogorskih opština.

Iako se u programu navodi da je izbor korisnika sproveden u skladu sa Zakonom o socijalnom stanovanju, iz samog programa i dostupnih izvještaja o njegovoj realizaciji¹⁰, ne vidi se da li su obuhvaćene i žene sa iskustvom nasilja, a nema ni rodno razvrstanih podataka, tako da ostaje nepoznato koliko je žena imalo koristi od ovog programa.

Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine (NSOR)

Ovo je krovna, horizontalna i dugoročna strategija razvoja Crne Gore koja se odnosi ne samo na životnu sredinu i ekonomiju, već i na ljudske resurse i socijalni kapital koji treba da obezbijedi napredan razvoj¹¹. Pozicionirana na takav način, NSOR daje odgovore na: identifikovane neodržive razvojne trendove, nekompatibilne sektorske politike; institucionalni okvir koji nije kompatibilan sa potrebama za sprovođenje politika održivog razvoja i sa zahtjevima dobrog upravljanja i nekompatibilnosti sistema javnih finansija za prioritete održivog razvoja.

⁹ <http://regionalhousingprogramme.org/media/publications/>

¹⁰ Ibid

¹¹ <http://vvv.mrt.gov.me/en/librari/strategije>

Veoma važan element za poboljšanje kvaliteta života u urbanim sredinama je odgovorna stambena politika koja priznaje pravo na stan kao što je regulisano brojnim međunarodnim ugovorima i konvencijama čija je Crna Gora potpisnica.

NSOR definiše mjeru *Poboljšati stanje u stambenom sektoru* u skladu sa SDG 11 (11.1), (11.3) u okviru kojeg je definisano nekoliko podmjera:

3.4.6.1 Ojačati učešće lokalnih samouprava u polju poboljšane stambene politike, prije svega u pogledu primjene Zakona o stanovanju (održavanje stambenih zgrada, uspostavljanje skupštine stanara, kontrola plaćanja naknada za održavanje zgrada itd.) i raspoloživost sredstava za izgradnju socijalnog stanovanja i održavanje stambenih zgrada, SDG 11 (11.1, 11.3).

3.4.6.2 Razviti sektor iznajmljivanja, kako javni, tako i privatni, zajedno sa stvaranjem uslova za punu pravnu sigurnost za sve zainteresovane strane u ovom procesu, SDG 11 (11.1)

3.4.6.3 Rješavanje stambenih problema mladih porodica, porodica sa više djece, osoba sa invaliditetom i drugih grupa sa posebnim potrebama u okviru socijalnog stanovanja, SDG 11 (11.1).

3.4.6.4 Poboljšati kvalitet stanovanja u neformalnim naseljima, SDG 11 (11.1).

Projekat rješavanja stambenih potreba građana po pristupačnim uslovima – “Projekat 1000+“

Ranije Ministarstvo održivog razvoja i turizma realizovalo je više faza „Projekta rješavanja stambenih potreba građana po pristupačnim uslovima - projekat 1000+“, koji predstavlja projekat socijalnog stanovanja za građane sa srednjim i nižim prihodima koji ne mogu da riješe svoje stambene potrebe na tržištu. Projekat je realizovan u periodu 2010–2011. i 2016–2017. godine, kada je 809 domaćinstava, ukupno 2149 građana članova ovih domaćinstava, riješilo svoja stambena pitanja.

Kao ni kod prethodno opisanih javnih politika, nedostaju podaci o doprinosu ovog programa rješavanju stambenih pitanja žena, posebno žena sa iskustvom nasilja.

Pravo na adekvatno stanovanje kao važan oblik podrške reintegraciji i rehabilitaciji žena žrtava nasilja

Žene čine 50, 6% ukupne populacije u Crnoj Gori. Nalazi istraživanja o nasilju nad ženama koje je UNDP sproveo 2017. godine ukazuju na to da je više od dvije petine žena (42%) doživjelo neki oblik nasilja tokom života, kao i da je svaka peta žena u Crnoj Gori (18%) bila žrtva nasilja u posljednjih 12 mjeseci tokom kojih je rađeno istraživanje. Zbog toga je od

ključne važnosti prepoznati ulogu specijalizovanih servisa kojima žrtve mogu da vjeruju i omogućiti da oni postanu sastavni dio systemske podrške žrtvama rodno zasnovanog nasilja.

Imajući u vidu stopu siromaštva i porast nezaposlenosti, porasla je potreba za intervencijom u dijelu obezbjeđivanja stanova za socijalno ugrožene kategorije, kao i za žene sa iskustvom nasilja i one koje samostalno brinu o djeci.

Tokom proteklih pet godina, prosječan broj žena sa djecom koje su zatražile zaštitu u skloništima za žene iznosio je oko 200 godišnje¹².

Kao posljedica restriktivnih mjera koje su u Crnoj Gori preduzete u cilju suzbijanja širenja COVID-a-19, obistinilo se predviđanje da će nasilje u porodici postati realnost za brojne žene i djecu. U periodu od 16. marta do 1. juna 2020. godine, Centar za ženska prava je zabilježio 40% više korisnica nego prethodne godine u istom periodu, Sigurna ženska kuća iz Podgorice je primila je 46 % više poziva nego u istom periodu prošle godine. U maju 2020. godine smještaj u njihovom skloništu obezbijeđen je za 60 % više žrtava rodno zasnovanog nasilja nego u maju 2019. godine.

Nacionalna SOS linija takođe je bilježila porast potražnje za njihovim uslugama tokom epidemije COVID-a-19 i to za 18%, uz značajno povećanje broja poziva nakon što su mjere opšteg zatvaranja postale fleksibilnije. U maju 2020. godine, ova SOS linija primila je 32 procentna poena više poziva nego u istom mjesecu prošle godine.

Nevladine organizacije Sigurna ženska kuća i SOS linija licencirani su pružaoci usluga smještaja žrtvama nasilja. Ove organizacije obezbjeđuju smještaj žrtvama na osnovu rješenja centara za socijalni rad, koja su preduslov da država pokrije troškove takve usluge. Skloništa, dakle, zavise od finansijske podrške države, kao i jedan broj žrtava koji im se obrati za pomoć. Da bi se na odgovarajući način odgovorilo na potrebu za uslugama od licenciranih pružalaca usluga, potrebna je veća fleksibilnost i adaptibilnost u smislu prilagođavanja količine i vrste usluga žrtvama.

Usljed pojačanog nasilja u porodici i neefikasne i neblagovremene reakcije institucija koje i dalje oklijevaju da izreknu zaštitne mjere udaljenje iz stana počiniocima nasilja, mnoge žene su prinuđene da napuste mjesto stanovanja i dovijaju se kako da obezbijede smještaj, što u uslovima krize izazvana epidemijom pojačava ekonomski pritisak i rizik od beskućništva.

¹² Izvještaj o brzom procjeni socijalnog uticaja epidemije COVID-a-19 u Crnoj Gori April – Jun 2020. Ipsos strategic marketing

Centar za ženska prava je registrovao pogoršanje socio-ekonomskog položaja svojih korisnica tokom prethodne godine. Mnoge od njih su zaposlene u oblastima neformalne ekonomije, kao što su održavanje čistoće, trgovina hranom ili usluge njege drugih lica, pa su njihovi prihodi u situaciji pandemije značajno smanjeni. Njihov neformalni rad skopčan je s brojnim, međusobno povezanim problemima koji su pojačani mjerama suzbijanja epidemije – niske zarade bivaju dodatno smanjene, radni uslovi postaju rizičniji, a socijalna zaštita je slaba ili potpuno izostaje.

Mnogi slučajevi svjedoče o nedostacima systemske reakcije na probleme žrtava rodno zasnovanog nasilja. Da bi se obezbijedila brzina i prilagodljivost te reakcije, koji su neophodni kako bi se odgovorilo na neočekivane i nove potrebe, potreban je intersektorski i interdisciplinarni odgovor institucija, naročito institucija socijalne zaštite i pravosuđa¹³.

Prelazno (tranziciono) socijalno stanovanje za žrtve porodičnog nasilja

Prelazno stanovanje, kao vid usluge za žrtve porodičnog nasilja, može značajno doprinijeti njihovom osnaživanju i reintegraciji.

Nasilje u porodici jedan je od glavnih uzroka beskućništva žena i njihove djece. Žrtve koje više puta napuštaju nasilnog partnera zbog nasilja u porodici često doživljavaju višestruke događaje beskućništva.

Kada žrtva nasilja u porodici odluči da napusti svog nasilnog partnera, sigurno i pristupačno stanovanje jedna je od glavnih prepreka sa kojom će ona i njena djeca suočiti. U jednodnevnom istraživanju sprovedenom 2016. godine u SADu, više od 41.000 odraslih i djece koji bježe od nasilja u porodici našlo je utočište u hitnim skloništima ili programima prelaznog smještaja. Od 11.991 neispunjenih zahteva tog dana za usluge nasilja u porodici, 66 odsto se odnosilo se na smještaj i sklonište. U drugoj nacionalnoj studiji, više od polovine (51,5 posto) žrtava nije primilo stambene usluge koje su im bile potrebne¹⁴. Slični podaci za Crnu Goru nisu dostupni.

Iako skloništa za hitne slučajeve mogu biti izvor neposredne kratkoročne sigurnosti, prelazni programi stanovanja kakvi se nude žrtvama u Sjedinjenim Američkim Državama, uključuju mogućnost dugoročnog stanovanja i podrške - uključujući savjetovanje, brigu o djeci, prevoz, životne vještine, obrazovanje i / ili obuku za posao. To je sigurna, pristupačna opcija koja

¹³ Izvještaj o brzom procjeni socijalnog uticaja epidemije COVID-a-19 u Crnoj Gori
April – Jun 2020. Ipsos

¹⁴ Prelazni stambeni programi i osnaživanje preživjelih žrtava nasilja, 1. novembar 2019.
Laura L. Rogers, Kancelarija za nasilje nad ženama

omogućava preživjelima da počnu obnavljati svoj život nakon bijega od zlostavljanja. Programi prelaznog stanovanja pružaju žrtvama vrijeme i usluge potrebne za postizanje ciljeva za dugoročnu sigurnost i stabilnost. Bez ovih programa one možda ne bi imale drugu mogućnost nego da se vrate u dom nasilnika ili da se suoče sa beskućništvom.

Potrebno je da država obezbijedi fondove za prelaznu pomoć u stambenom zbrinjavanju žena žrtava nasilja, kroz program prelaznog socijalnog stanovanja. Program prelaznog stanovanja se obezbjeđuje za period do 24 mjeseca, ali po potrebi i duže, žrtvama kojima je potreban prelazni smještaj zbog porodičnog nasilja. Prihvatljivi korisnici fonda mogu biti jedinice lokalne uprave i druge organizacije sa dokumentovanom istorijom efikasnog rada protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama.

Program prelaznog stanovanja podržava ekonomsko osnaživanje i autonomiju preživjelih dok koriste model dobrovoljnih specijalizovanih usluga. Iako rješenja za rješavanje nasilja u porodici i s njim povezanih posljedica moraju obuhvatiti širok spektar intervencija i opcija za žrtve nasilja u porodici, strategije moraju biti informisane o traumi i usmjerene na reintegraciju žrtava. Žrtvama se moraju pružiti alati za uspostavljanje ekonomske samostalnosti, kratkoročnog postavljanja ciljeva i dugoročnog planiranja njihove budućnosti.

Zaključci i preporuke

- Karakteristika svih nacionalnih politika pobrojnih u ovom dokumentu, izuzev *Strategije zaštite od nasilja u porodici* i *Strategije održivog razvoja*, je potpuno odsustvo rodno razvrstanih podataka i analiza koje bi omogućile integraciju rodne komponente u procese planiranja, kreiranja, realizacije i izvještavanja o rezultatima pomenutih politika. Ovakav pristup predstavlja kršenje odredbi Zakona o rodnoj ravnopravnosti i nije usklađen sa Metodologijom¹⁵ za izradu javnih politika, a ujedno izostavlja specifične potrebe polovine stanovništva Crne Gore, uključujući i potrebe žena sa iskustvom rodno zasnovanog nasilja, ali i od njih zavisnih članova domaćinstva, najčešće djecu i starije osobe. Stoga je neophodno osigurati rodno razvrstane podatke o korisnicima Zakona o socijalnom stanovanju, Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, zatim rezultatima primjene politika stanovanja, socijalne i dječje zaštite, zaštite od nasilja i drugih koje su neophodne za dizajn novih stambenih politika.
- Neophodno je razumjeti važnost ostvarivanja prava na stanovanje za uspješnu

reintegraciju i rehabilitaciju žena žrtava nasilja u kontekstu pristupa pravdi i uživanja prava na život bez nasilja.

- Ispitati međusobno povezana pitanja rodne diskriminacije, imovine i nasljedstva, kao i drugih ljudskih prava, poput prava na vodu i zdravlje, kako bi se pružila sveobuhvatnija i nedjeljiva analiza ženskih prava i adekvatnog stanovanja.
- Raširena rasprostranjenost rodno zasnovanog nasilja predstavlja centralnu nit u strukturi kršenja ljudskih prava sa kojima se suočavaju žene, uključujući kršenje prava na adekvatan smještaj i imovinu. Prisustvo kulturnih normi koje lišavaju žene prava na zemlju, nasljedstvo i imovinu, onemogućava im pristup njihovom pravu na adekvatno stanovanje. Žene su takođe više izložene riziku od beskućništva, jer se ta situacija može javiti i kao posledica nasilja, koja ujedno narušava lično dostojanstvo i zdravlje.
- Kritični faktori koji utiču na pravo žena na adekvatan smještaj su nedostatak sigurnog boravka, nedostatak informacija o ženskim ljudskim pravima, nedostatak pristupa pristupačnim socijalnim uslugama kao rezultat privatizacije ili “rodno slijepih” politika, nedostatak pristupa kreditima i subvencijama za stanovanje, birokratske barijere koje sprječavaju pristup stambenim programima, rastućem siromaštvu i nezaposlenosti i diskriminatornim kulturnim i tradicionalnim praksama. Stoga je obaveza države da eliminiše rodnu diskriminaciju i ako to ne učini, država krši ljudska prava žena.
- Postoji hitna potreba za rešavanjem više oblika diskriminacije sa kojima se žene suočavaju na osnovu starosne dobi, klase, nacionalnosti, etničke pripadnosti, invaliditeta, seksualne orijentacije i drugih faktora. Interseksijski pristup rodnoj diskriminaciji od suštinskog je značaja za rješavanje takvih višestrukih oblika diskriminacije s kojima se suočavaju žene.
- Neophodno je sprovođenje inovativnih vladinih politika i programa stanovanja, uz integrisanje ženskih ljudskih prava, uključujući i strategije za smanjenje siromaštva, zaštite od nasilja, stambene politike, politike socijalne zaštite, prostornog i urbanog planiranja, programe ruralnog razvoja i sl.
- Neophodan je pristup nedjeljivosti prava u promociji ženskih prava na adekvatan smještaj.
- Potrebno je da država obezbijedi fondove za prelaznu pomoć u stambenom zbrinjavanju žena žrtava nasilja, kroz usvajanje programa prelaznog socijalnog stanovanja. *Program prelaznog stanovanja* se obezbjeđuje za period do 24 mjeseca, ali po potrebi i duže, žrtvama kojima je potreban prelazni smještaj zbog porodičnog nasilja. Prihvatljivi korisnici fonda mogu biti jedinice lokalne uprave i druge organizacije sa dokumentovanom istorijom efikasnog rada protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama.

Literatura

- Predlog Programa socijalnog stanovanja , Ministarstvo turizma I drživog razvoja, Vlada Crne Gore, 2014 , dostpan na linku:
<https://www.gov.me/dokumenta/966a4b1e-8e43-49eb-aa91-c8b8b69061c9>
- Zakon o socijalnom stanovanju (Objavljen u "Sl. listu Crne Gore", br. 35 od 23. jula 2013) http://www.podaci.net/_gCGO/propis/Zakon_o_socijalnom/Z-sstano04v1335.html
- Zakon o zaštiti od nasilja u porodici
- Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti
- Strategije zaštite od nasilja u porodici 2016-2020.
- Strategije održivog razvoja za period do 2030.
- Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori za period 2018-2022.
- Nacionalna stambena strategija 2011-2020. godine s Akcionim planom (AP) za period 2011-2015. godine
- Izvještaj o brzoi procjeni socijalnog uticaja epidemije COVID-a-19 u Crnoj Gori April – Jun 2020. dostupan na:
<https://montenegro.un.org/sites/default/files/2020-09/Izvještaj%20o%20brzoi%20procjeni%20socijalnog%20uticaja%20epidemije%20COVID-a-19%20u%20Crnoj%20Gori%20C%20Apri%20-%20Jun%202020.pdf>
- Zaključna zapažanja o drugom periodičnom izvještaju Crne Gore (CEDAW / C / MNE / 2):
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMNE%2fCO%2f2&Lang=en
- GREVIO izvještaj o Crnoj Gori, oktobar 2018. <https://rm.coe.int/grevio-report-montenegro/16808e5614>
- Regionalni program stanovanja u crnoj Gori, februar 2021.
http://regionalthousingprogramme.org/wp-content/uploads/publications/RHP_FS_MNE_jan_2021_en.pdf
- Izvještaj o realizaciji Nacionalne stambene strategije za period 2011-2020. godine, Akcionog plana za period 2015-2020. godine i Programa socijalnog stanovanja za period 2017 – 2020 godine, za izvještajni period 2018/19. godine, mart 2020. godine, dostupan na:[https://wapi.gov.me/download/76ccf3e6-12a9-47c3-8b99-2b8a07df336a?version=1.0,](https://wapi.gov.me/download/76ccf3e6-12a9-47c3-8b99-2b8a07df336a?version=1.0)
- “Žene i adekvatno stanovanje” Studija specijalnog izvjestioca o adekvatnom smeštaju

kao komponenti prava na odgovarajući životni standard, Miloon Kothari
E/CN.4/2005/43 25 February 2005: https://www.un.org/womenwatch/enable/E-CN4-2005-43_Housing.pdf

- OHCHR i UN Women: Ostvarivanje ženskih prava na zemlju i druge proizvodne resurse (2020):
<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/RealizingWomensRightstoLand2ndedition.pdf>
- UN HABITAT i UN Women: Gruba stvarnost: marginalizovane žene u gradovima zemalja u razvoju (2020): <https://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/02/harsh-realities-marginalized-women-in-cities-of-the-developing-world>
- OHCHR: Žene i pravo na adekvatno stanovanje (2012)
- Prelazni stambeni programi i osnaživanje preživjelih žrtava nasilja, 1. novembar 2019. Laura L. Rogers, Kancelarija za nasilje nad ženama, U.S. Department of Justice