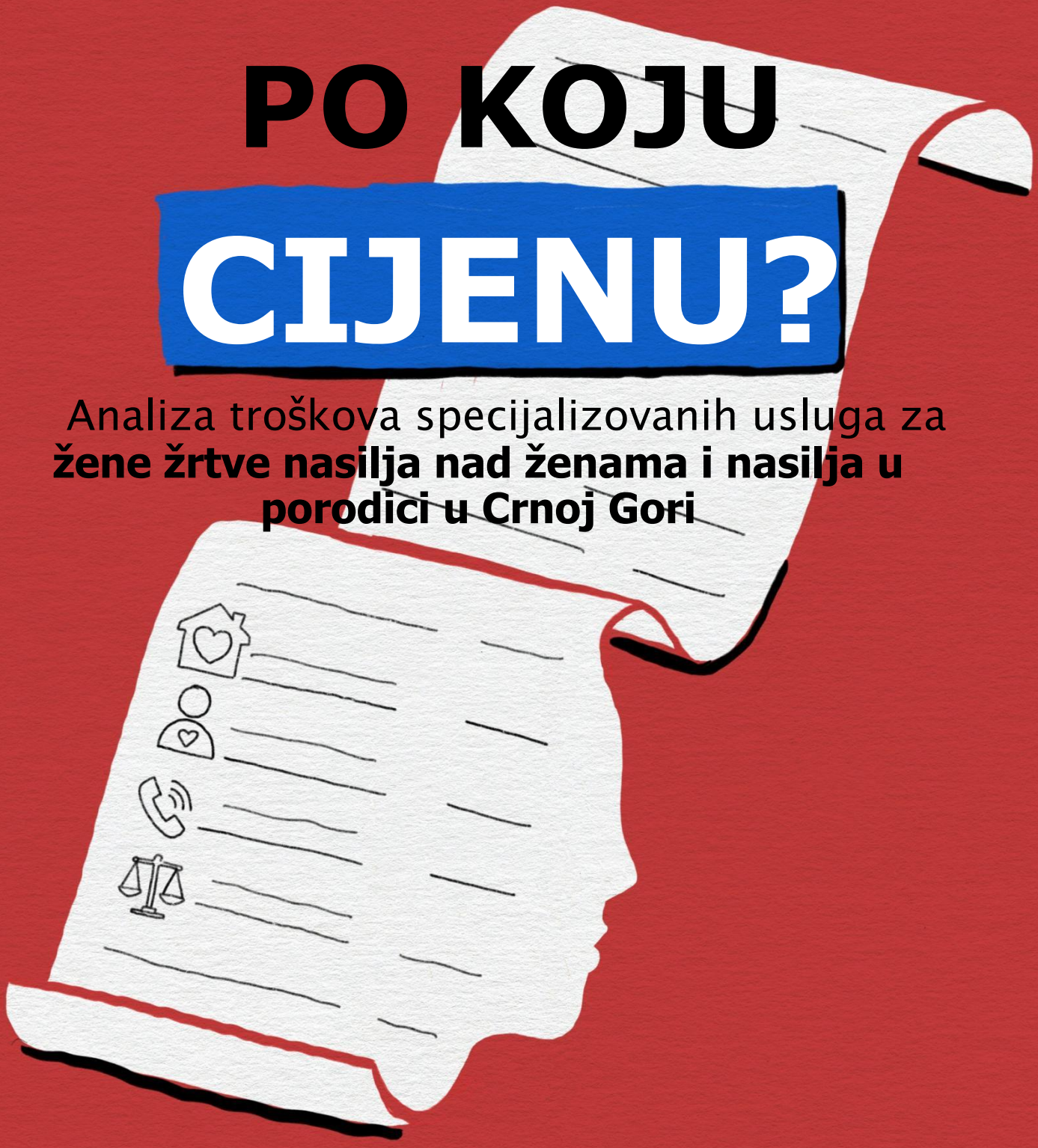
International Partnerships Austria

WOMEN'S RIGHTS CENTER
CENTAR ZA ŽENSKA PRAVA

PO KOJU CIJENU?

Analiza troškova specijalizovanih usluga za **žene žrtve nasilja nad ženama i nasilja u porodici u Crnoj Gori**



International Partnerships Austria

WOMEN'S RIGHTS CENTER
CENTAR ZA ŽENSKA PRAVA

Po koju cijenu?

Analiza troškova specijalizovanih usluga za **žene žrtve nasilja nad ženama i nasilja u porodici u Crnoj Gori**

Centar za ženska prava, 2026. godine
Sva prava zadržana.

Autorke: Anja Vučinić i Vanja Popović

Urednice: Nicole Farnsworth, Maja Raičević i Ana Jaredić

Ova publikacija je izrađena uz finansijsku podršku Austrijske razvojne agencije. Sadržaj publikacije predstavlja isključivu odgovornost autorki i ne odražava nužno stavove Austrijske razvojne agencije.

ZAHVALNICA

Centar za ženska prava (CŽP) zahvaljuje svim predstavnicama i predstavnicima institucija i organizacija civilnog društva koje se bave ženskim pravima (ŽOCD), koji su izdvojili vrijeme da učestvuju u ovom istraživanju. CŽP izuzetno cijeni kontinuiranu saradnju sa svim učesnicama i učesnicima ovog istraživanja, uključujući predstavnike Direktorata za državni budžet, opština i ŽOCD-a.

Istraživački tim CŽP-a činile su dvije istraživačice, Anja Vučinić i Vanja Popović, kao i dva pomoćna istraživača, Marko Vukčević i Sonja Vučinić Milačić. Rad istraživačica i pomoćnih istraživača bio je podržan dragocjenim uvidima i povratnim informacijama vodeće istraživačice Nicole Farnsworth iz Mreže žena Kosova (MŽK), koja je uredila i englesku verziju izvještaja. CŽP je takođe izuzetno zahvalan dr Elisabeth Klatzer na dragocjenim savjetima u vezi sa metodologijom istraživanja.

Duboko smo zahvalni Maji Raičević, Ani Jaredić, Nini Bracanović Milović, i ostalim članicama i članovima tima CŽP-a koji su pružali kontinuiranu podršku u procesu istraživanja i izrade izvještaja, što podrazumijeva i podršku u prikupljanju kvalitativnih i kvantitativnih podataka, podnošenju zvaničnih zahtjeva za pristup informacijama od javnog značaja, zakazivanju intervjua, analizi podataka i čuvanju relevantne dokumentacije. Zahvaljujemo svim recenzentima iz Crne Gore, kao i iz regiona Zapadnog Balkana (ZB), koji su nam pružili izuzetno korisne povratne informacije na nacrt izvještaja. Ovo istraživanje ne bi bilo moguće sprovesti bez podrške Austrijske razvojne agencije, na čemu je CŽP izuzetno zahvalan.

SADRŽAJ

ZAHVALNICA 4
Sadržaj 5
AKRONIMI I SKRAĆENICE 6
REZIME 8
UVOD 10
O ovom istraživanju: skraćeni metodološki prikaz 10
Istraživačka pitanja 10
Metode istraživanja i izvori podataka 11
Validnost istraživanja 11
Ograničenja 12
Šta sadrži izvještaj ? 12
POGLAVLJE 1. PRAVNA ANALIZA 13
Zakonske obaveze u pogledu rodno odgovornog budžetiranja 13
Pravni okvir koji se odnosi na nasilje nad ženama 14
Ovo poglavlje razmatra u kojoj mjeri pravni okvir obuhvata specijalizovane usluge u skladu sa zahtjevima Istanbulske konvencije. Analizira se i u kojoj mjeri su postojećim strategijama i akcionim planovima za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici opredijeljena dovoljna finansijska sredstva za pružanje tih usluga. 14
Međunarodne obaveze prema Ustavu Crne Gore 14
Nacionalni pravni okvir u Crnoj Gori 16
Zaključak 31
Institucionalne nadležnosti 31
Zaključak 35
Opštinski budžeti 49
Zaključak 51
POGLAVLJE 2. UKRATKO: TROŠKOVI SPECIJALIZOVANIH USLUGA ZA ODGOVOR NA NASILJE NAD ŽENAMA 53
Kapaciteti za rodno odgovorno budžetiranje specijalizovanih usluga 53
SOS telefon 54
Nadležnosti 54
Podaci o korisnicama i učincima 55
Potražnja za SOS uslugama 56
Budžet i izdaci 2022-2025. 57
Troškovi 58
Centar za žrtve silovanja i Centar za upućivanje žrtava 59
Nadležnosti 60
Podaci o korisnicama, uticajima i potražnji za uslugama 61
Troškovi 62

AKRONIMI I SKRAĆENICE

AP	Akcioni plan
BiH	Bosna i Hercegovina
CEDAW konvencija	Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena
COR	Ciljevi održivog razvoja
CRPD	Konvencija o pravima osoba s invaliditetom
CSR	Centar za socijalni rad
CŽP	Centar za ženska prava
DRI	Državna revizorska institucija
DSZ	Dječja i socijalna zaštita
EK	Evropska komisija
EU	Evropska unija
GREVIO	Grupa eksperata Savjeta Evrope za borbu protiv nasilja nad ženama
IK	Istanbulska konvencija
IPA	Instrument za pretpristupnu podršku
LBTIQ+	Lezbejke, biseksualne, transrodne, interseks i kvir osobe, i druge osobe koje se identifikuju u okviru ovih kategorija
MF	Ministarstvo finansija
MZ	Ministarstvo zdravlja
MLJMP	Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava
MP	Ministarstvo pravde
MRZSD	Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga
MRSS	Ministarstvo rada i socijalnog staranja
MSSPD	Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije
MŽK	Mreža žena Kosova
NA	Nije dostupno ili nije primjenjivo
NNŽ	Nasilje nad ženama
NUP	Nasilje u porodici
NVO	Nevladine organizacije
OEBS	Organizacija za evropsku bezbjednost i saradnju
RIA	Analiza uticaja propisa
ROB	Rodno odgovorno budžetiranje
SE	Savjet Evrope
SFP	Smjernice fiskalne politike
SBO	Srednjoročni budžetski okvir
SOS Bijelo Polje	SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Bijelo Polje
SOS NK	SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Nikšić
SOS PG	SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja Podgorica
TBC	Podatak će biti naknadno potvrđen
UN	Ujedinjene nacije
ZB	Zapadni Balkan
ŽOCD	Organizacije civilnog društva za ženska prava

REZIME

Crna Gora je 2013. godine ratifikovala Istanbulsku konvenciju (IK) i time preuzela međunarodnu obavezu da svoje domaće zakonodavstvo uskladi sa njenim odredbama. Član 8 IK zahtijeva od država članica Konvencije da obezbijede potrebne finansijske i ljudske resurse za djelotvorno sprovođenje politika i programa koji se odnose na sve oblike nasilja koji su predmet ove Konvencije, uključujući i one koje sprovode organizacije civilnog društva i nevladine organizacije. Međutim, monitoring koji sprovodi Grupa eksperata za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (GREVIO) ukazuje na to da vladama u regionu Zapadnog Balkana (ZB) često nedostaje znanja i kapaciteta za pružanje ovih usluga, da za ove potrebe obezbjeđuju nedovoljno budžetskih sredstava, te da se u značajnoj mjeri oslanjaju na međunarodne donatore i organizacije civilnog društva koje se bave ženskim pravima (ŽOCD) i pružaju specijalizovane usluge.

Pravni i budžetski okvir u Crnoj Gori ukazuje na značajne nedostatke kako u razumijevanju, tako i u sprovođenju rodno odgovornog budžetiranja (ROB), kao i u obezbjeđivanju adekvatnih specijalizovanih usluga za žene koje su doživjele rodno zasnovano nasilje. Zakon o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore obavezuje sve subjekte javnog i privatnog sektora u Crnoj Gori na uključivanje rodne perspektive u sve relevantne politike, kao i na sprovođenje rodne analize u različitim sektorima i na različitim nivoima odlučivanja. Iako je Crna Gora uvela programsko budžetiranje, čime je olakšano praćenje budžetskih rashoda, rodno odgovorno budžetiranje i dalje nije prepoznato u Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Još uvijek nisu usvojena obavezujuća pravila ili slične procedure za sprovođenje ROB-a.

Rezultati ovog istraživanja pokazuju da budžeti za specijalizovane usluge nisu jasno i transparentno naznačeni, već se prikazuju kroz „redovna budžetska sredstva" (na centralnom nivou), odnosno kroz budžetske linije „institucije, pojedinci, nevladin i javni sektor" (na opštinskom nivou). Finansiranje specijalizovanih usluga nije moguće pratiti, naročito na opštinskom nivou, zbog nepostojanja specifičnih budžetskih stavki i finansiranja putem javnih poziva. Specifične i transparentne budžetske linije su neophodne za djelotvorno sprovođenje, praćenje i evaluaciju ROB-a. Iz tog razloga, Crna Gora ne može precizno pratiti planiranje i izvršenje sredstava obezbijeđenih za specijalizovane usluge koje predviđa IK. Osim toga, finansiranje u vezi sa rodnom ravnopravnošću i nasiljem nad ženama u Crnoj Gori se ne prati na način koji zahtijeva indikator 5.c.1 Ciljeva održivog razvoja (COR) u okviru Agende 2030 Ujedinjenih nacija (UN). Nedostatak jasno definisanih budžetskih stavki onemogućava adekvatno i djelotvorno praćenje rashoda, usljed čega je otežano utvrđivanje stvarnih budžetskih potreba na osnovu efikasnosti i rezultata prethodnih rashoda.

Ono što preostaje kao jedini način za praćenje alokacije sredstava za specijalizovane usluge namijenjene ženama koje su izložene nasilju jeste praćenje javnih poziva koje objavljuju Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije (MSSPD) ili lokalne samouprave. Postojeća podrška se u velikoj mjeri oslanja na donatorska sredstva i nepredvidive javne pozive, dok su alokacije sredstava na centralnom i lokalnom nivou nedovoljne. Ovo istraživanje potvrđuje nalaz grupe GREVIO da su međunarodni donatori predviđeni kao jedini ili dopunski izvor finansiranja za sprovođenje brojnih strateških aktivnosti i mjera. Ovakva finansijska zavisnost predstavlja rizik za implementaciju i ugrožava održivost usluga.

Postojeće strategije i akcioni planovi (AP) trebada budu inkluzivniji prilikom planiranja, alociranja i implementacije sredstava za specijalizovane usluge namijenjene ženama sa invaliditetom, kao i ženama koje pripadaju nacionalnim i etničkim manjinama, te lezbejkama, biseksualnim, transrodnim, interseks, kvir i drugim ženama koje se tako

identifikuju (LBTIQ+). U Crnoj Gori, ŽOCD, koje pružaju specijalizovane usluge, to čine na inkluzivan način svim ženama, uključujući žene koje pripadaju nacionalnim i etničkim manjinama, LBTIQ+ žene, kao i žene sa invaliditetom.

Država treba da izradi pregled dostupnih kapaciteta lokalnih samouprava, kako bi ženama koje su doživjele nasilje omogućila kvalitetniji pristup dugoročnoj finansijskoj podršci, socijalnom stanovanju i podršci pri zapošljavanju, čime bi se doprinijelo njihovom oporavku od nasilja i osnaživanju za samostalan život.

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore uređuje opšte socijalne usluge, ali ne reguliše posebno specijalizovane usluge potrebne ženama koje su doživjele rodno zasnovano nasilje. Posebno je važno istaći da Istanbulska konvencija zahtijeva uspostavljanje takvog pravnog okvira. Propisi kojima se uređuje licenciranje specijalizovanih usluga u Crnoj Gori obuhvataju samo opšte socijalne usluge. Nedavno usvojene izmjene i dopune Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti nijesu obuhvatile pitanje specijalizovanih usluga za žene koje su izložene rodno zasnovanom nasilju.Neophodne su određene izmjene i dopune u dijelu specijalizovanih usluga za žene koje su doživjele rodno zasnovano nasilje, uz precizne propratne propise i standarde kojima će se urediti licenciranje, finansiranje i pružanje ovih usluga.

Od posebnog značaja je uspostavljanje kriznih centara i centara za žrtve silovanja u Crnoj Gori, čime bi se obezbijedilo adekvatno upućivanje žrtava na odgovarajuće specijalizovane usluge, uz pružanje neophodne njege. Treba napomenuti da je Reformskom agendom već predviđeno uspostavljanje tri centra za žrtve silovanja, u skladu sa zahtjevom GREVIO komiteta da se obezbijedi po jedan krizni centar na svakih 200.000 stanovnika.

Crnoj Gori dodatno nedostaje i specijalizovano sklonište za žrtve dječjih i prisilnih brakova. Prema IK, svaki oblik nasilja zahtijeva prilagođene usluge, uključujući skloništa koja su organizovana tako da mogu da odgovore na specifične potrebe žrtava. Međutim, ne postoji dovoljno detaljna analiza postojećih politika i budžetskih izdvajanja za socijalnu zaštitu žena sa invaliditetom, Romkinja i Egipćanki, koja bi poslužila kao osnova za razvoj novih strategija socijalne zaštite. U pojedinim slučajevima, predviđena sredstva su utrošena kako je planirano, dok za druga još uvijek nije sprovedena evaluacija.

Ključni nedostaci u crnogorskom pravnom i ekonomskom okviru uključuju: izostanak sveobuhvatnog prepoznavanja rodno odgovornog budžetiranja (ROB) u okviru domaćeg pravnog sistema, odsustvo specijalizovanih i namjenskih budžetskih linija, nedovoljnu prioritizaciju centralnih i opštinskih izdvajanja u vezi sa rodno zasnovanim nasiljem, kao i manjak kriznih centara u odnosu na GREVIO standarde. Kako je istaknuto u tematskom izvještaju GREVIO komiteta, Crna Gora mora da obezbijedi održivo, transparentno i dugoročno državno finansiranje za podršku specijalizovanim uslugama za žene koje su žrtve rodno zasnovanog nasilja.

UVOD

Sve vlade u regionu ZB obavezale su se na primjenu Istanbulske konvencije (IK) Savjeta Evrope (SE), koja predviđa pružanje sveobuhvatnih usluga za žrtve svih oblika rodno zasnovanog nasilja. Međutim, praksa pokazuje da vladama ZB često nedostaje znanja, kapaciteta i dovoljno održivog javnog finansiranja za pružanje ovih usluga. Uprkos formalnim obavezama, vlade država ZB često ne uspijevaju da izdvoje adekvatna budžetska sredstva za pružanje usluga u situacijama nasilja nad ženama, već se umjesto toga, za pružanje neophodne podrške, oslanjaju na ŽOCD. Uprkos njihovoj ključnoj ulozi u pružanju ovih usluga, ŽOCD se suočavaju sa nedostatkomsredstava, što ugrožava njihovu održivost, a žrtvama onemogućava pristup ključnim uslugama

Kao odgovor na ovu situaciju, regionalna mreža koju čini sedam ŽOCD realizuje projekat *Institucionalizacija kvalitetnih usluga rehabilitacije i reintegracije za žrtve nasilja II*, uz podršku Austrijske razvojne agencije.[1] Projekat je usmjeren na jačanje i institucionalizaciju kvalitetnih usluga rehabilitacije i reintegracije za žrtve rodno zasnovanog nasilja, korišćenjem metoda ROB-a za procjenu stvarnih troškova i informisanje o sredstvima koja se opredjeljuju iz državnog budžeta. Ovo istraživanje, sprovedeno u šest zemalja regiona ZB, obuhvatilo je analizu državnog finansiranja specijalizovanih usluga za slučajeve nasilja nad ženama u periodu 2022–2025, uključujući ulogu ŽOCDi troškove koje one snose. Istraživanje poredi planirane i stvarno izvršene rashode, a takođe razmatra i planirane rashode za period 2026–2029. Cilj ovog istraživanja jeste da se izvrši procjena stvarnih troškova ovih usluga, ukoliko se one pružaju u skladu sa IK. Istraživanje ima za cilj da relevantnim institucijama pruži podršku u srednjoročnom i godišnjem budžetskom planiranju kroz dokaze o budžetskim izdvajanjima potrebnim za kvalitetne specijalizovane usluge za suočavanje sa problemom nasilja nad ženama, u skladu sa IK. Takođe teži uspostavljanju obrazaca koje institucije mogu koristiti za nastavak sličnog budžetiranja u budućnosti, kao dio budžetskih procesa.

O ovom istraživanju: skraćeni metodološki prikaz

Metodologija se zasniva na najboljim praksama u oblasti rodno odgovornog budžetiranja (ROB), uz oslanjanje na postojeće smjernice za obračun troškova sličnih usluga, te je nadograđena na međunarodno priznatu metodologiju obračuna troškova Mreže žena Kosova.[2]U istraživanju je korišćen pristup obračuna jediničnih troškova, sa fokusom na procjeni preciznih troškova koje institucije i pružaoci usluga snose prilikom pružanja specijalizovanih usluga žrtvama rodno zasnovanog nasilja. Istraživanje nije obuhvatilo druge vrste troškova, kao što su troškovi koij se odnose na rad policije, pravosuđa ili zapošljavanje, a koji bi zahtijevali dodatna istraživanja. Nisu razmatrani ni institucionalni troškovi, poput troškova opštih zdravstvenih usluga koje pružaju zdravstvene institucije.

Istraživačka pitanja

U fokusu ovog istraživačkog rada su sljedeća ključna pitanja:

[1]Partnerske organizacije obuhvataju: Gender Alliance for Development Centre iz Albanije, Albansku mrežu za osnaživanje žena, Mrežu žena Kosova, Fondaciju Udružene žene iz Bosne i Hercegovine, Nacionalnu mrežu za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici iz Sjeverne Makedonije, Centar za ženska prava iz Crne Gore i Autonomni ženski centar iz Srbije.

[2] Mreža žena Kosova,*Po koju cijenu? (At What Cost?)*,2012.

1. Da li su vlade država ZB u periodu 2022–2025. izdvojile i utrošile dovoljno sredstava za pružanje specijalizovanih usluga za zaštitu od nasilja nad ženama i nasilja u porodici, u skladu sa IK, i u kojoj mjeri, te da li su za period 2026–2029. planirana adekvatna budžetska sredstva?
2. Koliki su procijenjeni troškovi pružanja specijalizovanih usluga u skladu sa zahtjevima IK, uključujući podršku ŽOCD kao pružaocima usluga, za period 2026–2028?

Metode istraživanja i izvori podataka

Radi odgovora na istraživačka pitanja, u okviru metodologije jeprimijenjena kombinacija metoda, koje uključuju:

- **Pravnu analizu** postojećih zakona i politika koji se odnose na specijalizovane usluge za zaštitu od nasilja nad ženama i nasilja u porodici, u skladu sa IK. Analizirani su podaci iz zakona, državnih budžeta, strategija i izvještaja, s ciljem identifikovanja nedostataka u pravnom okviru. Ovaj segment istraživanja obuhvatio je i analizu stepena u kojem su budžetski dokumenti i procesi adekvatno integrisali principe rodno odgovornog budžetiranja (ROB), te u kojoj mjeri su budžetom obezbijeđena adekvatna sredstva za specijalizovane usluge namijenjene suzbijanju rodno zasnovanog nasilja, u skladu sa IK.
- **Institucionalnu analizu** ključnih institucija nadležnih za budžetiranje i pružanje specijalizovanih usluga za žrtve rodno zasnovanog nasilja. Podaci su prikupljeni sa zvaničnih internet stranica institucija, iz izvještaja i postojeće literature.
- **Budžetsku analizu,** radi procjene da li su vlade država Zapadnog Balkana u periodu 2022–2025. izdvojile i utrošile dovoljno sredstava za specijalizovane usluge zaštite od nasilja nad ženama i nasilja u porodici, i u kojoj mjeri, te da li su planirale adekvatna budžetska sredstva za period 2026–2029. Ovo je obuhvatilo analizu konkretnih budžetskih linija za ove usluge, stvarnih troškova, eventualnih neefikasnosti, korisnika/korisnica usluga, kao i rezultata ovih troškova. Izvori podataka uključivali su državne budžete, izvještaje o izvršenju budžeta, izvještaje revizije, podatke dobijene od institucija, kao i drugu relevantnu dokumentaciju.
- **Analizu troškova (kosting)**, u okviru koje su primijenjene najbolje prakse u oblasti rodno odgovornog budžetiranja (ROB), radi procjene stvarnih troškova specijalizovanih usluga podrške žrtvama rodno zasnovanog nasilja, na osnovu IK. Ova analiza obuhvatila je pregled postojećih procjena troškova, tržišnih cijena i prethodnih rashoda, kao i sprovođenje intervjua s ključnim akterima i institucijama. Cilj analize jeste da doprinese izradi budžetskih projekcija za period 2026–2029.
- **Intervjue** sa učesnicima u istraživanju, koji su obuhvatili devet intervjua sa ŽOCD i relevantim opštinskim službenicima, uključujući: CŽP, ŽOCD LEA Bar, SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja u Nikšiću (SOS NK), ŽOCD Sigurna ženska kuća u Podgorici, Centar za romske inicijative u Nikšiću, SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja u Podgorici (SOS PG), SOS telefon za žene i djecu žrtve nasilja u Bijelom Polju (SOS Bijelo Polje), službenike za rodnu ravnopravnost u Opštini Podgorica, i službenike za rodnu ravnopravnost i finansijske službenike u Opštini Nikšić.

Validnost istraživanja

Istraživački tim je primijenio triangulaciju, što podrazumijeva kombinaciju metoda, izvore podataka i istraživačke timove koji imaju ekspertizu u okviru različitih disciplina, kao i provjere sa učesnicima, u cilju potvrde validnosti.

Ograničenja

Ograničenja ovog istraživanja odnose se na njegovu usmjerenost na specijalizovane usluge. Istraživanje nije obuhvatilo specifične troškove koji se odnose na prevenciju (npr. podizanje svijesti i izgradnju kapaciteta), zaštitu i/ili pravosuđe (npr. rad policije, tužilaštva, sudova), jer su bili izvan njegovog obuhvata. Izuzeci mogu postojati u slučajevima kada su usluge rehabilitacije i reintegracije povezane sa prevencijom, kao što je slučaj sa informativnim materijalima o pristupu uslugama. Takođe, ovo istraživanje je primarno usmjereno na žrtve nasilja nad ženama i obuhvatilo je isključivo djecu koja sa svojim majkama borave u skloništima. Istraživanje se ne bavi pitanjem trgovine ljudima, iako je i to oblik rodno zasnovanog nasilja, budući da je riječ o veoma širokoj i kompleksnoj tematskoj oblasti koja bi zahtijevala dodatno istraživanje. Konačno, ovo istraživanje nije obuhvatilo detaljnu procjenu troškova uspostavljanja i funkcionisanja Barnahus modela, jer je to pitanje izvan njegovog domena, te bi takvu procjenu trebalo sprovesti u okviru budućih procesa planiranja i implementacije.

Iako je istraživanje imalo za cilj da izvrši procjenu stvarnih troškova, određeni podaci nisu bili dostupni. Ključno ograničenje podrazumijevalo je nemogućnost praćenja opredijeljenih i utrošenih sredstava, usljed nepostojanja posebne budžetske linije u okviru koje se planiraju sredstva za usluge podrške žrtvama nasilja nad ženama. Tamo gdje su podaci nedostajali, uglavnom za period 2026–2029, korišćeni su podaci iz prethodnih godina, pri čemu se uzima u obzir prosječna godišnja stopa inflacije u Crnoj Gori iz prethodne godine.

Dodatno ograničenje odnosilo se na nedostatak podataka koji su u nadležnosti određenih državnih organa. Pojedine opštine nisu odgovorile na zvanične zahtjeve koji su im tokom istraživanja upućeni za dostavljanje podataka od javnog značaja, dok su druge dostavile informacije uglavnom u pisanoj formi. Opštine koje su odgovorile na zahtjeve pružile su veoma uopštene informacije. Takođe, ključne institucije, Ministarstvo finansija (MF) i Ministarstvo rada i socijalnog staranja (MRSS)[1], nisu pristale da učestvuju u intervjuu, tako da je CŽP mogao da iskoristi isključivo one informacije koje su dostavljene kao odgovor na zvanične zahtjeve za pristup informacijama od javnog značaja.

Šta sadrži izvještaj ?

Ovaj izvještaj je podijeljen na dva poglavlja. Prvo poglavlje ispituje u kojoj mjeri pravni okvir zahtijeva ROB, naročito u pogledu rješavanja problema rodno zasnovanog nasilja. Takođe, ovo poglavlje analizira pravni okvir koji se odnosi na pružanje usluga u skladu sa zahtjevima Istanbulske konvencije (IK), ispitujući u kojoj mjeri su kroz postojeće strategije i akcione planove za suzbijanje nasilja nad ženama u Crnoj Gori, kao i budžete, opredijeljena sredstva potrebna za ove usluge. U poglavlju su ukratko predstavljene institucionalne nadležnosti za prikupljanje i vođenje podataka o korisnicama i budžetiranju specijalizovanih usluga. Drugo poglavlje ispituje obim potrebe za ovim uslugama i troškove pružanja usluga u skladu sa zahtjevima IK, uz osvrt na ukupna budžetska izdvajanja i rashode koji se odnose na rodno zasnovano nasilje, kao i procjenu potrebnih troškova prema zahtjevima IK. Na kraju su predstavljene i preporuke. Radi lakše čitljivosti, svi brojevi su zaokruženi na najbliži cijeli broj, odnosno procenat

POGLAVLJE 1. PRAVNA ANALIZA

Ovo poglavlje najprije razmatra u kojoj mjeri pravni okvir u Crnoj Gori zahtijeva ROB, naročito u dijelu koji se odnosi na suzbijanje rodno zasnovanog nasilja. U poglavlju se nadalje analizira pravni okvir koji se odnosi na pružanje specijalizovanih usluga u skladu sa zahtjevima Istanbulske konvencije (IK) i ispituje u kojoj mjeri su postojeće strategije i akcioni planovi za suzbijanje nasilja nad ženama predvidjeli sredstva za pružanje ovih usluga. Na trećem mjestu, poglavlje razmatra institucionalne nadležnosti za sprovođenje pravnog okvira, uključujući i ROB. Nakon toga, poglavlje analizira srednjoročna i godišnja izdvajanja sredstava za ove usluge.

Zakonske obaveze u pogledu rodno odgovornog budžetiranja

Ovaj odjeljak ispituje u kojoj mjeri pravni okvir zahtijeva ROB, posebno u dijelu rješavanja problema rodno zasnovanog nasilja.

ROB još uvijek ne predstavlja formalnu obavezu koja je predviđena zakonodavnim okvirom u Crnoj Gori. Zakon o rodnoj ravnopravnosti uvodi koncept integrisanje rodne perspektive u sve faze procesa donošenja odluka i izrade politika.[3] Ovo podrazumijeva obavezu uvođenja ROB-a u zakonodavni okvir za budžetiranje i finansijsku politiku. Međutim, Zakon o budežetu i fiskalnoj odgovornosti tek djelimično tretira pitanje ROB-a[4], on ne sadrži nijednu odredbu koja predviđa obavezu sprovođenja ROB-a[5]. Stoga, ROB nije obavezno za sve institucije koje pružaju specijalizovane usluge žrtvama nasilja nad ženama na nacionalnom i lokalnom nivou.

Tabela 1. Zakonske obaveze u pogledu ROB-a

Kriterijumi	Nalazi
ROB predstavlja obavezu za sve institucije	Ne
Institucije imaju jasno definisane obaveze u pogledu ROB-a	Djelimično
Rodna analiza je obavezna prilikom planiranja budžeta	Da
Zakonom je predviđena obaveza da se podaci o praćenju korisnika/korisnica razvrstavaju po polu	Da
Analiza (evaluacija) rodnog uticaja propisana je zakonom	Da
Podaci razvrstani po polu dostupni su od pružalaca usluga	Djelimično

Iako nedostaju pravno obavezujući zahtjevi u pogledu ROB-a, MF i druga resorna ministarstva nastojala su da rodnu perspektivu integrišu u ključna strateška dokumenta.[6]MF i nadležna resorna ministarstva dobila su instrukciju da izrađuju analize rodnog uticaja i procjene budžetskog uticaja na rodnu ravnopravnost, kao i da prikupljaju podatke razvrstane prema polu. Međutim, strategije nemaju pravno obavezujući karakter.

Analiza rodnog uticaja propisana je zakonom, budući da MF izdaje smjernice koje bi resorne institucije trebalo da koriste prilikom planiranja budžeta, a koje obuhvataju i sprovođenje rodne analize. Sistem budžetiranja u Crnoj Gori zasniva se na programskom

[3] Zakon o rodnoj ravnopravnosti (Službeni list Crne Gore 46/07, 73/10, 40/11, 35/15), član 3.

[4] Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. br. 0/11/2025/115. 2025.

[5]Damjanović, Minja i Xhani, Blerina. ,,Stanje rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori: Pregled ključnih dostignuća, nedostataka i preporuke budućih koraka" ("State of play of GRB in Montenegro: Overview of key achievements, gaps and ways forward") 14.

[6] Ibid. 20.

budžetiranju, koje može olakšati sprovođenje ROB-a i uključivanje rodne perspektive u budžetiranje.[7]Iako Zakon o rodnoj ravnopravnosti zahtijeva urodnjavanje svih relevantnih politika i uspostavlja pravni osnov za uvođenje ROB-a u Crnoj Gori, rodna perspektiva još uvijek nije integrisana u politike u dovoljnoj mjeri.

Osnovni preduslov za adekvatno i transparentno izvještavanje, planiranje i sprovođenje ROB-a jeste prikupljanje i razvrstavanje podataka prema polu. Obaveza prikupljanja podataka o praćenju korisnica/korisnika, razvrstanih prema polu, propisana je zakonom; svi statistički podaci i sve druge informacije koje se prikupljaju, evidentiraju ili obrađuju u javnim institucijama, privatnim subjektima i organizacijama moraju biti razvrstani po polu.[8]ŽOCD koje pružaju usluge žrtvama nasilja nad ženama vode podatke razvrstane prema polu. Međutim, ti podaci nisu javno dostupni u konsolidovanom i anonimizovanom obliku. Javne institucije takođe ne objavljuju podatke razvrstane prema polu o korisnicima/ama socijalnih usluga povezanih sa rodno zasnovanim nasiljem. Stoga su takvi podaci dostupni samo djelimično, što otežava njihov nezavisan pregled i analizu. Analiza rodnog uticaja samo je djelimično uređena pravnim okvirom, budući da je propisana Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, ali nije propisana Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti Crne Gore.

Pravni okvir koji se odnosi na nasilje nad ženama

Ovo poglavlje razmatra u kojoj mjeri pravni okvir obuhvata specijalizovane usluge u skladu sa zahtjevima Istanbulske konvencije. Analizira se i u kojoj mjeri su postojećim strategijama i akcionim planovima za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici opredijeljena dovoljna finansijska sredstva za pružanje tih usluga.

Međunarodne obaveze prema Ustavu Crne Gore

Ustav Crne Gore, usvojen 2007. godine, počiva na monističkom principu,[9]prema kojem međunarodno pravo ima primat; ratifikovani međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava čine sastavni dio domaćeg pravnog poretka i „neposredno se primjenjuju kada uređuju određena pitanja na drugačiji način u odnosu na domaće zakonodavstvo". ***Konvencija UN o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena (CEDAW)*** neposredno se primjenjuje na osnovu Ustava. Ova konvencija uređuje zaštitu žena žrtava nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja. Komitet, tijelo koje prati primjenu Konvencije, izdao je državama konkretne preporuke koje obuhvataju uspostavljanje pravnog okvira koji štiti žene i obezbjeđivanje odgovarajućih zaštitnih servisa i usluga podrške za žrtve prepoznate Konvencijom.[10]

Pekinška deklaracija i Platforma za akciju UN imaju za cilj „unapređenje ciljeva ravnopravnosti, razvoja i mira za sve žene, u interesu cjelokupnog čovječanstva".[11]Ovaj dokument identifikuje osam ključnih oblasti u kojima je potrebno unaprijediti rodnu ravnopravnost. Crna Gora je utvrdila prioritetne oblasti u kojima će preduzimati mjere za unapređenje rodne ravnopravnosti, uključujući zaštitu prava žena i rodne ravnopravnosti

[7] Sekretarijat Savjeta za konkurentnost Crne Gore. "Rodno odgovorno budžetiranje u Crnoj Gori 2020-2023"." 2024. 3.

[8] Zakon o rodnoj ravnopravnosti. (Službeni list Crne Gore 46/07, 73/10, 40/11, 35/15). Član 14.

[9] Rajović, Miloš. ,,Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava prema Ustavu Crne Gore". Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu. 2023. 46.

[10] Komitet za eliminaciju diskriminacije žena (CEDAW) Opšta preporuka br. 19. paragraf 23. 1992.

[11] Pekinška deklaracija i Platforma za akciju. 1995.

uopšte, kao i rodnu ravnopravnost u oblasti ekonomije.[12]Platforma za akciju posebno naglašava značaj pristupa odgovarajućim socijalnim uslugama za sve žene i poziva na povećanje budžetskih izdvajanja za socijalne i zdravstvene usluge namijenjene ženama.[13]

Crna Gora je ratifikovala ***Konvenciju UN o pravima osoba sa invaliditetom*** (CRPD). U skladu sa članom 28 Konvencije, Crna Gora je dužna da preduzme adekvatne mjere kako bi osobama sa invaliditetom obezbijedila ravnopravan pristup socijalnim uslugama, uključujući opšte socijalne usluge i usluge socijalne zaštite.[14]

Kao zemlja kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, Crna Gora treba i da uskladi svoj nacionalni pravni okvir sa pravnom tekovinom EU (acquis). Naime, dokument od posebnog značaja, poput ***Direktive o pravima žrtava 2012/29/EU***, koja žrtve nasilja nad ženama prepoznaje kao posebno ranjivu kategoriju, zahtijeva pristup žrtava specijalizovanim uslugama, mjerama zaštite i informacijama u relevantnim postupcima.[15]Takođe, od posebnog značaja je i ***Direktiva (EU) 2024/1385***. Osim što uvodi minimalna pravila o kriminalizaciji određenih oblika nasilja nad ženama, uključujući pojedine oblike digitalnog nasilja, ova direktiva uspostavlja sveobuhvatan okvir za prevenciju nasilja i zaštitu žrtava, kao i pristup žrtava pravdi. Direktiva zahtijeva od država članica da obezbijede dostupnost pristupačnih specijalizovanih usluga podrške koje mogu odgovoriti na specifične potrebe žrtava različitih vidova nasilja nad ženama. Ove usluge obuhvataju: specijalizovane usluge podrške, skloništa, SOS telefonske linije dostupne 24/7, krizne centre za žrtve silovanja i referalne centre za žrtve seksualnog nasilja, specijalizovane savjetodavne usluge, kao i usluge koordinisanog upućivanja na druge relevantne usluge podrške.[16]

Crna Gora je usvojila ***Konvenciju SE o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici*** (poznatu kao Istanbulska konvencija - IK).[17]Njen osnovni cilj je pružanje zaštite od svih oblika nasilja nad ženama, kao i prevencija, zaštita, krivično gonjenje i eliminacija nasilja u porodici i nasilja nad ženama. IK obavezuje države članice SE da razvijaju sveobuhvatne okvire, politike i mjere zaštite kako bi pružile pomoć žrtvama rodno zasnovanog nasilja; što podrazumijeva pružanje opštih i specijalizovanih usluga za podršku žrtvama.[18] Dodatno, Konvencija zahtijeva od država članica da izdvoje odgovarajuća finansijska sredstva i ljudske resurse za adekvatno sprovođenje svih politika i mjera koje se odnose na sve oblike nasilja koje prepoznaje IK.[19]

Pored zaštite djece od nasilja zajemčene ***Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima djeteta***, Istanbulska konvencija prepoznaje potrebu za zaštitom i podrškom djeci koja su svjedoci nasilja, uz poštovanje **najboljeg interesa djeteta**.[20]

GREVIO komitet, nezavisno ekspertsko tijelo zaduženo za praćenjeprimjene IK, objavljuje izvještaj o trenutnom stanju u državiu pogledu usklađenosti s IK.GREVIO je

---

[12] Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava. „Izvještaj o implementaciji Pekinške deklaracije i Platforme za akciju iz 1995. godine i Agende za održivi razvoj (2030)". 2019. 8.

[13] Pekinška deklaracija i Platforma za akciju. 1995. Stav 110. Tačka 1. 1995. 47.

[14] UN Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom. 2006. Član 28.

[15]Direktiva 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 25. oktobra 2012. godine o uspostavljanju minimalnih standarda za prava, podršku i zaštitu žrtava krivičnih djela, koja mijenja Okvirnu odluku Savjeta 2001/220/PUP

[16]Direktiva (EU) 2024/1385 Evropskog parlamenta i Savjeta od 14. maja 2024. godine o suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

[17]Ustav Crne Gore. („Službeni list Crne Gore", br. 1/2007 i 38/2013 – Amandmani I–XVI). Član 9. Crna Gora je ratifikovala IK 2013. godine, a ratifikacija je stupila na snagu 2014. godine. Pristupljeno 11. aprila 2025. Dostupno na: https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/montenegro.

[18]SE. Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Član 1, tačka v, u vezi sa članovima 20 i 22. 2011.

[19] Ibid. Član 8.

[20] SE. Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Član 26. Crna Gora je ratifikovala ovu konvenciju 2006. godine. Dostupno nas: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=116&Lang=en.

identifikovao pitanja koja zahtijevaju dosljedno i sveobuhvatno djelovanje, pozivajući Crnu Goru da:

> obezbijedi odgovarajuće resurse za sprovođenje politika, mjera i zakonodavstva usmjerenih na prevenciju i borbu protiv nasilja nad ženama, uključujući one predviđene novim Nacionalnim planom, kao i održivo finansiranje organizacija za prava žena koje pružaju specijalizovane usluge podrške za žene koje su žrtve svih oblika nasilja.[21]

Iako preporuke GREVIO komiteta nemaju pravno obavezujući karakter, one pružaju Crnoj Gori stručne smjernice za usklađivanje s IK, ukazujući na djelotvorne rezultate i dobre prakse, kao i na nedostatke u zakonodavstvu i politikama.

U okviru***Agende UN 2030***, Cilj održivog razvoja (COR) br. 5 usmjeren je na postizanje rodne ravnopravnosti i osnaživanje svih žena i djevojčica do kraja 2030. godine. Iako Agenda predstavlja neobavezujući pravni instrument (instrument mekog prava), ona ipak stvara određeni međunarodni pritisak i predstavlja snažan podsticaj za Crnu Goru da uskladi svoj nacionalni pravni okvir, strategije i politike s UN Agendom 2030, a naročito sa COR br. 5, koji podrazumijeva i institucionalizaciju ROB-a.[22]Radi usklađivanja s UN Agendom 2030, Crna Gora je 2016. godine usvojila Nacionalnu strategiju održivog razvoja do 2030. godine.[23]Ona ima karakter neobavezujuće smjernice u pogledu usklađivanja nacionalnog zakonodavstva i politika Crne Gore sa međunarodnim standardima u oblasti održivog razvoja

Međutim, Crna Gora još uvijek nije uskladila svoj nacionalni pravni okvir s IK, CEDAW konvencijom i drugim relevantnim međunarodnim standardima koji se bave pitanjem rodne ravnopravnosti. U konačnom, Crna Gora mora da ispuni navedene međunarodne obaveze. U kontekstu budžetiranja za specijalizovane usluge predviđene IK, Crna Gora mora postupati u skladu s IK i pratiti smjernice GREVIO komiteta koje zahtijevaju primjenu ROB-a u pružanju specijalizovanih usluga žrtvama rodno zasnovanog nasilja.

Nacionalni pravni okvir u Crnoj Gori

Zakon o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore

Ovaj zakon, koji je usvojen 2007. godine, predviđa integrisanje rodne perspektive u sve faze procesa odlučivanja i izrade politika, i uspostavlja pravni okvir za uvođenje ROB-au nacionalni pravni sistem.[24]Osim toga, ovaj zakon uređuje opšte i posebne mjere za postizanje rodne ravnopravnosti, uključujući pozitivne mjere koje se mogu preduzimati u oblastima poput zdravstva ili socijalne zaštite.[25]U dijelu ROB-a, zakon predviđa dasu

> državni organi, organi državne uprave, organi lokalne samouprave, organi lokalne uprave i pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, kao i privredna društva, druga pravna lica, preduzetnici i fizička lica u javnom i privatnom sektoru, dužni da u svim

[21]GREVIO. ,, Izgradnja povjerenja kroz pružanje podrške, zaštite i pravde: Prvi tematski izvještaj za Crnu Goru" ("Building trust by delivering support, protection and justice: Montenegro first thematic report"). 2024. 5.

[22]Odjeljenje za ciljeve održivog razvoja (DSDG) unutar UN Odjeljenja za ekonomska i socijalna pitanja (UN DESA). ,,Postizanje rodne ravnopravnosti i osnaživanje svih žena i djevojčica" ("Achieve gender equality and empower all women and girls").

[23] Vlada Crne Gore. Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. 2012.

[24]Damjanović, Minja i Xhani, Blerina. ,,Stanje rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori: Pregled ključnih dostignuća, nedostataka i preporuke budućih koraka" ("State of play of GRB in Montenegro: Overview of key achievements, gaps and ways forward") Regionalna kancelarija UN Women za Evropu i Centralnu Aziju. 2024. 13.

[25] Zakon o rodnoj ravnopravnosti. (Službeni list Crne Gore, br. 046/07 od 31. jula 2007, 073/10 od 10. decembra 2010, 040/11 od 8. avgusta 2011. godine i 035/15 od 7. jula 2015). Član 17. Stav 1.

fazama planiranja, donošenja i sprovođenja odluka, analiziraju i procjenjuju uticaj tih odluka položaj žena i muškaraca, a sve u cilju postizanja rodne ravnopravnosti.[26]

Međutim, rodna perspektiva još uvijek nije u dovoljnoj mjeri integrisana u javne politike Crne Gore.[27]Zakon nije u potpunosti usklađen sa pravnom tekovinom EU i relevantnim međunarodnim standardima, imajući u vidu da postoji potreba da jasnije definiše mjere politika usmjerene na unapređenje rodne ravnopravnosti, kao i da zahtijeva sprovođenje rodnih analiza u različitim sektorima.[28]

Zakon o socijalnoj i dječijoj zaštiti

Ovaj zakon, koji je usvojen 2013. godine, uređuje pitanja dječje i socijalne zaštite (DSZ), uključujući socijalnu i drugu podršku i servise.[29]Zakon predviđa da, pored Centra za socijalni rad (CSR) kao javne ustanove, pružaoci usluga dječje i socijalne zaštite mogu biti i organizacije, preduzetnici, privredna društva ili pojedinci.[30] Nadležni organ uprave, Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije (MSSPD), nadgleda sprovođenje Zakona i vrši nadzor nad stručnim radom pružalaca usluga.[31]Zakonom je predviđeno da se sredstva za osnovnu materijalnu pomoć i usluge DSZ obezbjeđuju iz državnog budžeta; kao i da državni i opštinski budžeti treba da opredjeljuju sredstva za realizaciju usluga CSR.[32]

Ovaj zakon ima značajan nedostatak: propisi i usluge su isti za sve korisnice/ike i ne prepoznaju specifične potrebe žena i djece koji predstavljaju žrtve rodno zasnovanog nasilja[33].U Crnoj Gori ne postoje servisi za podršku djeci, porodicama i žrtvama, dok centri za prijavljivanje slučajeva silovanja i/ili seksualnog nasilja i dalje nisu uspostavljeni, uključujući i centre za djecu koja su žrtve nasilja.[34]

U Crnoj Gori, radnice/i u socijalnim službama nijesu posebno obučeni za rad sa slučajevima ili žrtvama rodno zasnovanog nasilja. Radnice i radnici u CSR pružaju socijalne usluge svim kategorijama korisnica/ka koje prepoznaje Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti. Mladi ljudi i odrasle osobe koji su žrtve zanemarivanja, zloupotrebe, eksploatacije, nasilja u porodici, odnosno kod kojih postoji opasnost da će doći u položaj žrtve, uživaju posebnu zaštitu prema ovom zakonu.[35]Prema ovom zakonu, država pruža usluge socijalne i dječje zaštite, kao i usluge obezbjeđivanja osnovnih materijalnih davanja korisnicama/ima[36].Osnovna materijalna davanja koja država može da obezbijedi, a koja su relevantna u konkretnom kontekstu nasilja nad ženama ili nasilja u porodici, uključuju naknade za njegu i pomoć drugog lica, zdravstvenu pomoć i jednokratnu novčanu pomoć. Konačno, država pruža sljedeće usluge socijalne i dječje zaštite, u skladu sa relevantnim zakonom: savjetodavne, terapijske i socio-edukativne usluge, smještaj (skloništa i prihvatilišta), hitne intervencije i druge usluge.

---

[26] Ibid. Član 3.

[27] Vlada Crne Gore. Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava (MLJMP). "Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025 s Akcionim planom za 2025". 3.

[28] Evropska komisija (EK). Izvještaj EK o napretku CG za 2024 godinu. 2024. 39.

[29]Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore. (,,Službeni list, CG", br. 27/2013, 1/2015, 42/2015, 47/2015, 56/2016, 66/2016, 1/2017, 31/2017 - odluka: US, 42/2017 i 50/2017). Član 1.

[30] Ibid. Član 13 u vezi sa članom 19 zakona.

[31] Ibid. Član 162 i 163. Stav 1.

[32] Ibid. Član 154. Stav 1 i 2.

[33] CŽP. ,,Usluge rehabilitacije i reintegracije žena sa iskustvom nasilja u okviru sistema socijalne zaštite u Crnoj Gori." 2020. 7.

[34] EK. Izvještaj EK o napretku CG za 2024 godinu. 40-74.

[35] Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore. (,,Službeni list, CG", br. 27/2013, 1/2015, 42/2015, 47/2015, 56/2016, 66/2016, 1/2017, 31/2017 – u odluka US 42/2017 i 50/2017) član 4.

[36] Ibid. član 11.

Crna Gora se oslanja na socijalne usluge koje pružaju ŽOCD, a koje u najvećoj mjeri finansiraju donatori.[37]Međutim, cijena specijalizovanih usluga podrške još uvijek nije definisana. Ovo je povezano sa činjenicom da najveći dio finansiranja obezbjeđuju donatori. Planirane aktivnosti Vlade za 2025. godinu obuhvatale su izradu predloga novog Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti, kao i utvrđivanje cijene usluga DSZ koje se finansiraju na nacionalnom nivou.[38]

Zakon o zaštiti od nasilja u porodici

Ovaj zakon, koji je usvojen 2010. godine, garantuje žrtvama nasilja u porodici pravo na psihosocijalnu podršku i pravnu pomoć,[39]kao i na zdravstvenu i socijalnu zaštitu (uključujući materijalnu i nematerijalnu pomoć, smještaj i socijalne usluge u skladu sa Zakonom o dječjoj i socijalnoj zaštiti).[40]Usluge propisane ovim zakonom zajemčene su svim žrtvama nasilja u porodici, bez posebnog navođenja žena koje trpe nasilje u porodici kao oblik rodno zasnovanog nasilja. Institucije nadležne za sprovođenje ovog zakona jesu državni organi koji pružaju sveobuhvatnu i adekvatnu zaštitu žrtvama, uključujući policiju, organe za prekršaje, državno tužilaštvo, CSR, zdravstvene ustanove i druge relevantne institucije koje pružaju zaštitu žrtvama nasilja u porodici u Crnoj Gori. ŽOCD, kao i druga pravna ili fizička lica, takođe mogu pružati zaštitu u skladu s ovim zakonom.[41]U zakonu je navedeno da se njegove odredbe odnose na sve materijalne i nematerijalne usluge i pravnu pomoć, ali se ne navodi eksplicitno koja institucija je nadležna za finansiranje ovih usluga.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći

Ovaj zakon, koji je usvojen 2011. godine, obezbjeđuje pravo na pravično suđenje garantovanjem besplatne pravne pomoći licima slabijeg imovnog stanja, svim žrtvama krivičnih djela nasilja u porodici i trgovine ljudima, kao i korisnicama/ima servisa DSZ.[42]Izmjenama i dopunama ovog zakona, koje su usvojene 2024. godine,[43]proširene su kategorije korisnica/ka, tako da uključuju žrtve krivičnih djela protiv polne slobode (seksualno nasilje) i mučenja. U Crnoj Gori, pravna pomoć je usluga u nadležnosti države, koja nije specijalizovana za žene žrtve rodno zasnovanog nasilja. Budžet za besplatnu pravnu pomoć planira Sudski savjet Crne Gore, za sve sudove u Crnoj Gori i njihove kancelarije za besplatnu pravnu pomoć. Budžetske alokacije za besplatnu pravnu pomoć ne planiraju se u skladu sa principima ROB-a, poput korišćenja rodne analize prethodnih rashoda za projekciju budućih troškova; ne prepoznaju se raznovrsne potrebe žena i djevojčica, poput socio-ekonomskih izazova.[44]Takođe, iz godišnjih izvještaja koje objavljuje Sudski savjet nije moguće utvrditi koliko je žena dobilo ovu vrstu pomoći, s obzirom na to da podaci nijesu razvrstani po polu.[45]Dodatno, izvještaji ne pružaju informacije o budžetskim alokacijama prema osnovu za ostvarivanje prava na besplatnu pravnu pomoć, što

[37] Cijena specijalizovanih usluga podrške još uvijek nije definisana, što je povezano sa činjenicom da najveći dio finansiranja obezbjeđuju donatori.
[38] Vlada Crne Gore. Program ekonomskih reformi 2023-2025. 2023. 219.
[39] Zakon o zaštiti od nasilja u porodici. ,,Službeni list, Crna Gora, br. 46/2010". Član 4.
[40] Ibid. Član 12.
[41] Ibid. Član 6. Stav 1.
[42] Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći. ,,Službeni list CG, br. 20/2011". Član 13. Stav 1, tačka 4.
[43] Izmjene i dopune Zakona o besplatnoj pravnoj pomoći. Br. 011/24-1971/2-01. 2024. Dostupno na: https://www.sluzbenilist.me/propisi/375969.
[44] Regionalna kancelarija UN Women. ,,Šta je rodno odgovorno budžetiranje?" ("What is gender-responsive budgeting?"), 2024.
[45] Sudski savjet Crne Gore. Godišnji izvještaj o radu Sudskog savjeta i ukupnom stanju u sudstvu za 2024. godinu. 2025. Dostupno na: https://sudovi.me/static//sdsv/doc/IZVJESTAJ_O_RADU_2024.pdf.

onemogućava utvrđivanje koliko je sredstava izdvojeno za postupke koji su u vezi sa nasiljem u porodici, slučajeve seksualnog nasilja ili druge kategorije korisnica/ka.

Crna Gora i dalje nema rodno odgovornu pravnu pomoć i senzibilisane pravne stručnjake koji bi ženama koje su žrtve nasilja, olakšali pristup pravdi, pravnim ljekovima i relevantnim postupcima. S obzirom na to da ne postoji obavezno obrazovanje ili obuka za pravne stručnjake o rodno zasnovanom nasilju, većina njih nije dovoljno senzibilisana da postupa u ovakvim slučajevima uz neophodan nivo empatije, profesionalizma i povjerljivosti. Dodatno, pravni stručnjaci se u svakom pojedinačnom slučaju određuju sa javne liste advokatske komore. Ovo dovodi do situacije u kojoj jedna žena koja je žrtva nasilja može imati više različitih pravnih zastupnika u nekoliko pravnih postupaka koji se odnose na pristup pravdi, rodno zasnovano nasilje ili nasilje u porodici. Pravni stručnjaci i advokati se određuju nasumično za svaki prijavljeni slučaj koji ispunjava uslove za pružanje besplatne pravne pomoći. Ovo ne podrazumijeva nikakvu prethodnu analizu okolnosti slučaja, poput potrebe da se odredi pravni zastupnik sa određenim kvalifikacijama za djelotvorno postupanje u datom predmetu. Ovo potencijalno može dovesti do retraumatizacije, odnosno situacije u kojoj žrtva mora iznova objašnjavati svoj slučaj različitim pravnim stručnjacima.

Prethodno navedene izmjene i dopune zakona, kojima je prošireno pravo na besplatnu pravnu pomoć i omogućeno pružanje pravne pomoći u povezanim postupcima, mogu doprinijeti prevazilaženju pojedinih ranije uočenih nedostataka, naročito ukoliko obezbijede kontinuitet zastupanja od strane istog advokata u više međusobno povezanih postupaka. Međutim, ostaje da se vidi u kojoj mjeri će se ove odredbe dosljedno primjenjivati u praksi.

Zakon i dalje ne prepoznaje, niti finansijski podržava pravne usluge koje pružaju specijalizovane ŽOCD, uključujući strateško pravno zastupanje žena koje su žrtve rodno zasnovanog nasilja. Posljedično, ove organizacije i dalje se u najvećoj mjeri oslanjaju na finansiranje iz stranih donatorskih izvora kako bi obezbijedile pružanje ovih usluga.

Zakon o zdravstvenoj zaštiti Crne Gore

U skladu sa Zakonom o zdravstvenoj zaštiti Crne Gore, „u ostvarivanju prava na zdravstvenu zaštitu građani su jednaki, bez obzira na nacionalnu pripadnost, rasu, pol, rodni identitet, seksualnu orijentaciju, starosnu dob, invaliditet, jezik, vjeru, obrazovanje, socijalno porijeklo, imovno stanje i drugo lično svojstvo".[46] Zdravstvena zaštita zagarantovana je crnogorskim građanima na svim nivoima: primarnom, sekundarnom i tercijarnom. Dalje, pružaoci zdravstvenih usluga u Crnoj Gori mogu biti državni organi, jedinice lokalne samouprave, domaća ili strana pravna lica i pojedinci.[47]Kada je riječ o strancima koji borave u Crnoj Gori, zdravstvena zaštita se pruža izbjeglim licima, odnosno svim licima kojima je odobrena privremena zaštita u Crnoj Gori. Takođe, zdravstveni radnici su dužni da pruže hitnu zdravstvenu zaštitu svim strancima u Crnoj Gori.[48]Osim toga, stranci koji su stekli stalni ili privremeni boravak u Crnoj Gori mogu ostvariti zdravstveno osiguranje (a time i zdravstvenu zaštitu) u Crnoj Gori ukoliko ispunjavaju određene uslove: da su zaposleni; da su nezaposlena lica prijavljena u Zavodu za zapošljavanje Crne Gore, koja primaju novčanu naknadu u skladu sa zakonom koji uređuje zapošljavanje; da su korisnici penzija prema propisima o penzijskom i invalidskom osiguranju, i tako dalje.[49]Međutim, nijedan od ovih

[46]Zakon o zdravstvenoj zaštiti Crne Gore. („Službeni list Crne Gore", br. 39/04 od 9.4.2004, i „Službeni list Crne Gore", br. 14/10 od 17.3.2010, 40/11 od 8.8.2011). Član 4.

[47] Ibid. Član 50 u vezi sa članom 51 i 52.

[48] Ibid. Član 31.

[49] Zakon o obaveznom zdravstvenom osiguranju Crne Gore. (,,Službeni list Crne Gore." br. 6/2016, 2/2017, 22/2017, 13/2018 i 67/2019). Član 6.

zakona ne bavi se potrebama žena koje su žrtve rodno zasnovanog nasilja, niti posebnim zdravstvenim uslugama koje bi trebalo pružiti ovim ženama.

Kada je riječ o finansiranju, Zakonom o zdravstvenoj zaštiti Crne Gore predviđeno je da država obezbjeđuje sredstva iz budžeta za određene kategorije zdravstvene zaštite, uključujući sredstva za pružanje zdravstvene pomoći i zaštite žrtvama nasilja u porodici.[50]Tekst zakona je u cjelini rodno senzibilan**,** a njegove odredbe odnose se podjednako na muškarce i žene. Stoga, žene koje su žrtve rodno zasnovanog nasilja, koje ispunjavaju opšte zakonske uslove, ostvaruju opšti i besplatan pristup zdravstvenim uslugama u Crnoj Gori. Ipak, strategijom je 2021. godine utvrđeno da sve Romkinje i Egipćanke (uključujući Romkinje i Egipćanke žrtve rodno zasnovanog nasilja) ne uživaju zdravstveno osiguranje i besplatan pristup zdravstvenim uslugama pod istim uslovima.[51]Izvještaj o realizaciji iz 2025. godine ukazuje da mnogi Romi i Egipćani nemaju pristup dostupnim zdravstvenim uslugama, što je direktna posljedica njihovog neregulisanog građanskog statusa i nedostatka adekvatne lične dokumentacije.[52]

Usluge seksualnog i reproduktivnog zdravlja, uključujući testiranje na polno prenosive bolesti, njihovo liječenje i laboratorijsku dijagnostiku, dostupne su svim građankama Crne Gore koje ispunjavaju uslove za javno zdravstveno osiguranje.[53]Osim toga, žene koje su žrtve nasilja i koje ispunjavaju uslove za ostvarivanje prava na zdravstvene usluge koje se obezbjeđuju iz obaveznog zdravstvenog osiguranja, takođe mogu zatražiti usluge seksualnog i reproduktivnog zdravlja kod izabranih ginekologa koji rade na primarnom, sekundarnom i tercijarnom nivou zdravstvene zaštite. Međutim, Romi i Egipćani (uključujući Romkinje i Egipćanke koje su žrtve rodno zasnovanog nasilja) ne mogu da ostvare zdravstveno osiguranje i besplatan pristup ovim zdravstvenim uslugama pod istim uslovima.[54]

Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti

Ovim zakonom je 2014. godine uvedeno srednjoročno budžetsko planiranje.[55]Ovo je bio prvi korak ka stvaranju povoljnih uslova za uvođenje ROB-a u zakonodavstvo koje se bavi fiskalnom politikom. MF je 2020. godine donijelo Uputstvo o pripremi i procjeni analize uticaja odluka i drugih propisa organa lokalne samouprave, što je predstavljalo korak ka ROB-u.[56]

Istovremeno, budžet se planira korišćenjem *programskog budžetiranja*, koje je pretežno usmjereno na rezultate i zasnovano na učincima, čime se olakšava ROB.[57]Integrisanjem rodne perspektive u programsko budžetiranje, kreatori politika mogu procijeniti očekivani uticaj planiranih aktivnosti na osnovu predviđenih rezultata i povezati budžetska izdvajanja

[50] Zakon o zdravstvenoj zaštiti Crne Gore. (,,Službeni list Crne Gore", br. 3/2016, 39/2016, 2/2017, 44/2018, 24/2019 – ostali zakoni: 82/2020 i 8/2021). Član 17.

[51] Vlada Crne Gore. Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava. Strategija socijalne inkluzije Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2021-2025". 57-58.

[52] Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava Crne Gore. Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije socijalne inkluzije Roma i Egipćana 2021-2025, za 2024.godinu. 13.

[53] Zakon o zdravstvenoj zaštiti Crne Gore. (,,Službeni list Crne Gore", br. 39/04 od 09.04.2004, i ,,Službeni list Crne Gore", br. 14/10 od 17.03.2010, 40/11 od 08.08.2011). Član 4.

[54] Vlada Crne Gore. Ministarstvo pravde, ljudskih i manjinskih prava. Strategija socijalne inkluzije Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2021-2025". 57-58.

[55] Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti Crne Gore. 2014.

[56]Uputstvo o pripremi i procjeni analize uticaja odluka i drugih propisa organa lokalne samouprave. ,,Službeni list Crne Gore", br. 105/20 – 29.10.2020". 2020.

[57] Vlada Crne Gore. Sekretarijat Savjeta za konkurentnost. ,,Rodno odgovorno budžetiranje u Crnoj Gori: 2020-2023". 2024.

sa ciljevima rodne ravnopravnosti.[58]ROB takođe može doprinijeti praćenju i evaluaciji rezultata i predstavlja sastavni dio cjelokupnog budžetskog ciklusa, uključujući planiranje, raspodjelu budžetskih sredstava, izvršenje budžeta i proces revizije. Primjena ROB-a u svim fazama budžetskog ciklusa i dalje je od ključnog značaja za adekvatno budžetiranje svih specijalizovanih usluga povezanih sa suzbijanjem rodno zasnovanog nasilja.

Međutim, verzija Zakona iz 2024. godine samo je djelimično obuhvatila zahtjeve u pogledu ROB-a. Eksperti ukazuju da „u zakonodavnom okviru i dalje postoje nedostaci zbog kojih je integrisanje rodne perspektive u javne politike i budžetiranje fakultativna, a ne obavezna aktivnost."[59]Iako je Crna Gora usvojila Instrukcije za srednjoročni budžetski okvir (SBO), koje uključuju i smjernice u vezi sa ROB-om, rodnim budžetskim izjavama i uvođenjem rodnih indikatora u sistem javnih finansija, ova pitanja i dalje nijesu na odgovarajući način uređena.[60]Uprkos preporukama za uvođenje ROB-a, novim Zakonom o budžetu i fiskalnoj politici iz 2025. godine ROB nije u potpunosti institucionalizovan kroz budžetski proces.[61]

ROB u strategijama i akcionim planovima koji se bave pitanjem nasilja nad ženama i nasilja u porodici

Ovaj odjeljak razmatra rodnu odgovornost i primjenu rodno odgovornog budžetiranja (ROB) u strategijama i akcionim planovima kojima se uređuje pružanje specijalizovanih usluga za suzbijanje rodno zasnovanog nasilja.

Reformska agenda za Crnu Goru 2024-2027

U kontekstu procesa pristupanja Evropskoj uniji, Reformska agenda za Crnu Goru 2024–2027, u okviru reformske mjere 4.4.1, predviđa da Crna Gora ispuni obaveze koje proizilaze iz Istanbulske konvencije i postupi po preporukama GREVIO komiteta uspostavljanjem tri krizna centra za žrtve seksualnog nasilja, u skladu sa standardima IK, koji se odnose na integrisanu zdravstvenu, pravnu i psihološku podršku žrtvama.[62]Predviđeno je da ova mjera bude primijenjena do kraja decembra 2025. godine[63]. U Reformskoj agendi navodi se da država treba da obezbijedi skloništa za žrtve nasilja nad ženama, koja će pružati podršku ženama koje su preživjele „najteže oblike rodne neravnopravnosti u Crnoj Gori". Ova skloništa treba da budu pristupačna u skladu sa Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima osoba s invaliditetom (CRPD).[64]Pored toga, Reformska agenda predviđa uspostavljanje najmanje tri servisa za DSZ u svim opštinama. Predviđene mjere uključuju obezbjeđivanje zemljišta, izgradnju ili rekonstrukciju objekata

[58] "Ibid.

[59]Damjanović, Minja i Xhani, Blerina. ,,Stanje rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori: Pregled ključnih dostignuća, nedostataka i preporuke budućih koraka" ("State of play of GRB in Montenegro: Overview of key achievements, gaps and ways forward") Regionalna kancelarija UN Women za Evropu i Centralnu Aziju.14. 2024.

[60]Centar za istraživanje i kreiranje politika (Center for Research and Policy Making), Mreža Gender Budget Watchdog i Švedska agencija za međunarodnu razvojnu saradnju (Sida), Delivering on SDG 5.1.C. in Western Balkans and Republic of Moldova (2021).. ,,Ostvarivanje Cilja održivog razvoja 5.1.C u zemljama Zapadnog Balkana i Republici Moldaviji" ('Delivering on SDG 5.1.C. in Western Balkans and Republic of Moldova"). 4. 2021.

[61]Damjanović, Minja i Xhani, Blerina. ,,Stanje rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori: Pregled ključnih dostignuća, nedostataka i preporuke budućih koraka" ("State of play of GRB in Montenegro: Overview of key achievements, gaps and ways forward") Regionalna kancelarija UN Women za Evropu i Centralnu Aziju.31-33. 2024.

[62] Ministarstvo evropskih poslova. ,,Reformska agenda za Crnu Goru 2024-2027: Instrument EU za reform i rast". 2024,192.

[63] Ibid. 192.

[64] Ibid. 17.

koji se mogu prilagoditi za uspostavljanje skloništa. Reformska agenda takođe predviđa da u ovim kriznim centrima žrtve dobijaju zaštitu u skladu sa principom „One Stop", što znači da će u okviru ove usluge žrtvama biti obezbijeđen privremeni smještaj u trajanju do tri dana, savjetovanje, forenzički pregled, kao i davanje jedinstvene izjave nadležnim organima.Ova usluga je prepoznata i Nacionalnim planom za implementaciju Istanbulske konvencije, koji predstavlja osnovni strateški dokument Crne Gore u oblasti zaštite od rodno zasnovanog nasilja.[65]Na kraju, Reformska agenda identifikuje glavne potencijalne prepreke sprovođenju reformi, uključujući nedostatak finansijskih sredstava za realizaciju reformskih mjera, kašnjenja u usvajanju strategija i zakona usljed promjena u strukturama odlučivanja, kao i nedovoljnu informisanost i ograničene kapacitete za pružanje usluga podrške porodici i zajednici.

Tabela 2. Reformska agenda za Crnu Goru 2024-2027

Kriterijum	Nalaz
U strategiji/akcionom planu definisan je budžet za sve aktivnosti	Ne
Planirani iznosi su dovoljni za realizaciju aktivnosti	NA
Navedeno je koja institucija je nadležna za budžet	Da
Iz budžeta je opredijeljeno dovoljno sredstava (ne postoji zavisnost od donatora)	NA
Budžetska sredstva su u potpunosti alocirana (obezbijeđena)	NA
Opredijeljena sredstva se troše kako je predviđeno	TBC

U Agendi su precizno definisane institucije koje su nadležne za reformske aktivnosti,pri čemu je MSSPD zaduženo za realizaciju Mjere 4.4.1 - da obezbijedi jedinstvenu bazu podataka o službajevima nasilja u porodici koja će obuhvatati „najmanje 95% slučajeva nasilja u porodici prijavljenih policiji ili socijalnim službama"[66]; kao i da obezbijedi uspostavljanje tri krizna centra za žrtve seksualnog nasilja do kraja 2025.U Reformskoj agendi definisani su budžeti za prioritetnu oblast koja se odnosi na temeljna prava i vladavinu prava, u ukupnom iznosu od 96,742,498.85 eura.[67]Osim toga, konkretna Mjera 4.4.1 u okviru ovog cilja politike predviđa iznos od 2.317.185,60 eura za smanjenje broja slučajeva nasilja nad ženama u Crnoj Gori.

Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u okviru Pregovaračkog poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava

U aprilu 2025. godine, Vlada Crne Gore usvojila je ovaj AP. Zahtjev 3.4. poziva na uspostavljanje jasne, kredibilne evidencije o sprovođenju odredbi usmjerenih na borbu protiv diskriminacije, postizanje rodne ravnopravnosti i suzbijanje rodno zasnovanog nasilja. Aktivnost 3.4.6. ima za cilj unapređenje zaštite žrtava seksualnog nasilja kroz uspostavljanje tri krizna centra za žene koje su doživjele seksualno nasilje, u skladu sa zahtjevima IK, pri čemu ovi centri treba da budu dostupni ženama sa invaliditetom.[68]MSSPD bi trebalo da sprovede ovu aktivnost. Navedeni izvor finansiranja je državni budžet, u iznosu od 2,2 miliona eura. Dio ovih sredstava predviđen je u okviru Plana rasta EU za Zapadni Balkan za period 2026–2027.[69]Time se ovaj AP djelimično oslanja na buduće finansiranje EU (2026–2027) za sprovođenje usluga podrške, što može dovesti do kašnjenja ili neizvjesnosti u pogledu početka i sprovođenja aktivnosti.

[65] Ibid. 159.

[66]Ministarstvo evropskih poslova. ,,Reformska agenda za Crnu Goru 2024-2027: Instrument EU za reform i rast". 2024. 109.

[67] Ibid. 260-261.

[68] Ministarstvo evropskih poslova. "Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u okviru Pregovaračkog poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava". 32.

[69] Ibid. 32.

U AP se ne navodi precizan finansijski iznos neophodan za sprovođenje svih relevantnih aktivnosti. Umjesto toga, ove aktivnosti se finansiraju i iz državnih i iz donatorskih sredstava, u zavisnosti od same aktivnosti. AP sadrži precizne informacije o institucijama nadležnim za njegovo sprovođenje. AP navodi jasna budžetska sredstva za sprovođenje dvije ključne mjere: Mjera 3.4.6. (Unapređenje zaštite žrtava nasilja u porodici – 100.000 eura iz budžeta Crne Gore i Plana rasta za ZB 2026–2027), Mjera 3.4.7. (Unapređenje zaštite žrtava seksualnog nasilja kroz uspostavljanje tri centra za žrtve silovanja u skladu sa IK, koji bi bili pristupačni žrtvama s invaliditetom – 2.200.000 eura iz državnog budžeta i Plana rasta za ZB 2026–2027). Postupak sprovođenja predviđenih budžetskih alokacija još uvijek se ne može ocijeniti, s obzirom na to da je početak aktivnosti planiran za 2026. godinu.

Tabela 3. AP za ispunjavanje završnih mjerila u okviru Pregovaračkog poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava

Kriterijum	Nalaz
U AP definisan je budžet za sve aktivnosti	Djelimično
Planirani iznosi su dovoljni za realizaciju aktivnosti	TBC
Navedeno je koja institucija je nadležna za budžet	Da
Iz budžeta je opredijeljeno dovoljno sredstava (ne postoji zavisnost od donatora)	Ne
Budžetska sredstva su u potpunosti alocirana (obezbijeđena)	TBC
Opredijeljena sredstva se troše kako je predviđeno	TBC

Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti (2021-2025) i Akcioni plan (2021-2022)

Ova Strategija, koja je usvojena 2021. godine, uz propratni AP, predstavlja četvrti strateški dokument Crne Gore usmjeren na unapređenje politika u oblasti rodne ravnopravnosti. Strategija koja je izrađena sa navedenim ciljem, fokusirana je na unapređenje rodne ravnopravnosti do 2025. godine.[70]Strategija predviđa obaveze MF i MRSS da standardizuju procedure za urodnjavanje javnih politika.[71]

Tabela 4. Naconalna strategija rodne ravnopravnosti (2021-2025) i AP (2021-2022)

Kriterijum	Nalaz
U strategiji/akcionom planu definisan je budžet za sve aktivnosti	Ponekad
Planirani iznosi su dovoljni za realizaciju aktivnosti	Ne
Navedeno je koja institucija je nadležna za budžet	Da
Iz budžeta je opredijeljeno dovoljno sredstava (ne postoji zavisnost od donatora)	Ne

[70]Vlada Crne Gore. MLJMP. ,,Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025 s Akcionim planom za 2025". Operativni cilj br. 1. 3.

[71] U 2025, MSSPD. Tokom perioda implementacije, prvog i drugog akcionog plana, Ministarstvo socijalnog staranja i MF podijelila su se na dva ministarstva.

Budžetska sredstva su u potpunosti alocirana (obezbijeđena)	Djelimično
Opredijeljena sredstva se troše kako je predviđeno	Ne

U strategiji nisu precizno definisani svi budžetski iznosi. Za određene iznose, u strategiji se navodi samo da su u pitanju „sredstva iz redovnog državnog budžeta", bez transparentne procjene iznosa. I u strategiji i u AP navedeno je koje institucije i donatori su nadležni za sprovođenje aktivnosti. Na primjer, u AP je precizno navedeno da je iznos od 12.000 eura (koji je dobijen od strane OEBS-a kao donatora) izdvojen za analizu svih relevantnih politika i izradu metodologije za urodnjavanje javnih politika.[72]Međutim, nisu predviđena sredstva za aktivnost izmjene Uputstva o procjeni analize uticaja propisa (RIA) radi uključivanja analize rodnog uticaja i za dalju analizu izvještaja i smjernica u kontekstu urodnjavanja.[73]

Dodatno, Mjera 1.6 obavezuje na uvođenje ROB-a u sistem javnih finansija.[74]MSSPD je vodeća institucija i realizator aktivnosti. Međutim, za aktivnosti nisu opredijeljena sredstva, uključujući izradu smjernica o tome kako korisnici budžeta treba da sprovode rodnu analizu relevantnih programa i popune rodno odgovoran budžetski cirkular, kao ni smjernice za ROB u vezi sa završnim računima.[75]MF je izradilo samo relevantne smjernice, što ukazuje na to da je ova aktivnost tokom 2023. godine ispunjena samo djelimično.[76]
AP predviđa sredstva za savjetodavnu i pravnu pomoć ženama koje su izložene ekonomskom nasilju, uz podršku ŽOCD koje pružaju podršku i usluge žrtvama nasilja u porodici. Za ovu aktivnost, Ministarstvo je izdvojilo 20.000 eura iz državnog budžeta.[77]Kao rezultat Mjere 3.4.3, MRSS[78]je utrošilo 440.000 eura za ŽOCD koje pružaju podršku žrtvama nasilja nad ženama i nasilja u porodici; 200.000 eura za skloništa za žrtve nasilja u porodici; i 100.000 eura po osnovu javnog poziva.[79]Konačno, 146.285 eura je utrošeno na osnovu odluke CSR-a.

AP za period 2023–2024. predviđao je realizaciju gotovo svih djelimično realizovanih i nerealizovanih aktivnosti iz perioda 2021–2022.[80]Izvještaj o monitoringu CŽP-a utvrdio je da je najznačajniji napredak tokom prvog dvogodišnjeg AP ostvaren u oblasti ROB-a, budući da su resorna ministarstva i institucije organizovali okrugle stolove, radionice, pravilnike i obuke za direktore, budžetske analitičare i zaposlene u različitim institucijama. Takođe, u saradnji sa Savjetom za konkurentnost i Organizacijom za evropsku bezbjednost i saradnju (OEBS), MF je predstavilo predloge izmjena i dopuna Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti Crne Gore: Rodna budžetska izjava.[81]Uopšteno govoreći, konkretne alokacije usmjerene na ROB u vezi sa nasiljem nad ženama čine se nedovoljnim da bi se obezbijedilo

[72]Vlada Crne Gore. MLJMP. ,,Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025 s Akcionim planom za 2025". Mjera 1.1. 82.

[73] Ibid. U izvještaju o sprovođenju Nacionalne strategije rodne ravnopravnosti i AP za 2023. godine navodi se da je ova aktivnost realizovana kroz izradu nacrta Smjernica za RIA (kroz zajedničku inicijativu EU i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) pod nazivom SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management).

[74] Ibid. 63-64.

[75]Ibid. 85.

[76] MLJMP. "Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana zaNacionalnu strategiju rodne ravnopravnosti, za period 2021-2022". 2023. 27.

[77] Ibid. Mjera 3.4.3. 90.

[78]Tokom 2024, MRSS podijeljeno je na dva ministarstva, tako da je sada MSSPD nadležnoza pitanje nasilja nad ženama.

[79]Sredstva su opredijeljena za NVOSigurna ženska kućai SOS NK.

[80] Ibid.

[81] Stjepčević, Anita, i Kordić, Izabela. CŽP. ,,Monitoring izvještajo implementaciji Akcionog planaNacionalne strategije rodne ravnopravnosti 2021-2025, za 2023. godinu". 2024. 15.

suštinsko uvođenje i sprovođenje ROB-a u okviru crnogorskog pravnog i političkog sistema. U Izvještaju EK za Crnu Goru za 2024. godinu navodi se da „srednjoročna evaluacija Ministarstva za ljudska i manjinska prava o sprovođenju Nacionalne strategije za rodnu ravnopravnost 2021–2025. i njenog Akcionog plana za 2023–2024. pokazuje snažan opadajući trend budžetskih izdvajanja za rodnu ravnopravnost i marginalizaciju rodne ravnopravnosti na političkoj agendi."[82]U međuvremenu, regionalna mreža Gender Budget Watchdog Network je konstatovala da je Crna Gora uložila određene napore ka institucionalizaciji ROB-a u svoj budžetski sistem.[83]

Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine

Ova strategija, koja je usvojena 2016. godine, predstavlja ključni višegodišnji strateški dokument za Crnu Goru, zasnovan na Agendi 2030 UN i COR-ovima, uključujući COR 5 koji se odnosi na rodnu ravnopravnost. COR 5 usmjeren je na postizanje rodne ravnopravnosti i osnaživanje svih žena i djevojčica do kraja 2030. godine. Iako Agenda predstavlja instrument mekog prava, ona ipak stvara određeni međunarodni pritisak i predstavlja snažan podsticaj za Crnu Goru da uskladi svoj nacionalni pravni okvir, strategije i politike s Agendom UN2030, a naročito sa COR br. 5, koji podrazumijeva i institucionalizaciju ROB-a. Iako Strategija održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine predviđa sredstva za sprovođenje COR 5, u njoj nije definisana alokacija za realizaciju bilo kog cilja u okviru COR 5, uključujući COR 5.1 i 5.c.1. Međutim, u Strategiji je identifikovano šest podindikatora COR 5 za period 2018–2024, koji uključuju i indikator 5.1.c, usmjeren na „javna izdvajanja za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena". Ministarstvo za ljudska i manjinska prava (MLJMP) nadležno je za uvođenje ovih indikatora do kraja 2024. godine.[84]Crna Gora je 2022. godine usvojila Drugi nacionalni izvještaj, fokusiran na napredak u ostvarivanju šest COR-ova, uključujući i COR 5.[85]Međutim, nacionalni indikator koji odgovara COR-u 5.c.1. trenutno se ne prati, i usljed nedostatka podataka nije moguće utvrditi status sprovođenja.[86]Propratni AP uz Strategiju, koji obuhvata period od petnaest godina, uključuje Mjeru 2.1.2.6, koja zahtijeva usvajanje zakona i politika koji se tiču rodne ravnopravnosti i osnaživanja žena na svim nivoima COR-a.[87]Iako strategija predviđa sredstva za sprovođenje COR-a 5, nije definisana alokacija sredstava za ostvarivanje bilo kog cilja u okviru ovog COR-a, uključujući COR 5.1 i indikator

Tabela 5. Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine

Kriterijum	Nalaz
U strategiji/akcionom planu definisan je budžet za sve aktivnosti	Ne
Planirani iznosi su dovoljni za realizaciju aktivnosti	Ne
Navedeno je koja institucija je nadležna za budžet	Da
Iz budžeta je opredijeljeno dovoljno sredstava (ne postoji zavisnost od donatora)	Ne
Budžetska sredstva su u potpunosti alocirana (obezbijeđena)	Ne
Opredijeljena sredstva se troše kako je predviđeno	Ne

[82] EK. Izvještaj o napretku Crne Gore za 2024. godinu. 2024. 39.

[83]Center for Research and Policy Making. Gender Budget Watchdog Network. ,,Ostvarivanje COR 5.C.1 na Zapadnom Balkanu i u Republici Moldaviji ("Delivering on SDG 5.C.1. in the Western Balkans and Republic of Moldova"). 2021. 6.

[84] Ministarstvo održivog razvoja i turizma. „Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine". 2016. 362.

[85] Vlada Crne Gore. ,,Drugi dobrovoljni nacionalni izvještaj: Crna Gora i ciljevi održivog razvoja 2016-2021". 2022. Crna Gora predstavlja svoj drugi dobrovoljni nacionalni izvještaj o napetku u ostvarivanju COR 1,4, 5, 14, 15 u julu 2022. Ovaj izvještaj predsatvlja napredak u implmentaciji Nacionalne strategije održivog razvoja za period 2016-2021.

[86] Ibid. 65.

[87] Ministarstvo održivog razvoja i turizma. „Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine". 2016. 285.

5.c.1. koji se odnosi na ROB.[88]Međutim, u Strategiji je identifikovano šest podindikatora COR-a 5 za period 2018–2024,[89]koji uključuju indikator 5.c.1, usmjeren na „javna izdvajanja za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena."[90]Kancelarija UN Women i MLJMP, kao nadležni organ, još uvijek rade na razvijanju sistema za praćenje. Ipak, Crna Gora ostaje jedina zemlja u regionu koja nije uvrstila ROB u svoj budžetski cirkular, usljed nedostatka političke volje.[91]

Nacionalni plan za implementaciju IK za period 2023-2027

Nakon tri godine bez ijednog dokumenta javne politike u oblasti nasilja nad ženama, a u skladu sa preporukom GREVIO komiteta da se uspostavi dugoročna i koordinisana strategija, Crna Gora je 2023. godine usvojila ovaj Nacionalni plan.[92]Nacionalni plan uspostavljen je kao rezultat obaveza definisanih Nacionalnom strategijom održivog razvoja do 2030. godine,[93]i kao pravni kontinuitet prethodne Nacionalne strategije zaštite od nasilja u porodici (2017–2021). Cilj plana je ostvarivanje ciljeva utvrđenih IK, uključujući „izradu sveobuhvatnog okvira, politika i mjera zaštite za sve žrtve nasilja nad ženama, kao i nasilje u porodici, do kraja 2027. godine"".[94]Nacionalni plan sadrži precizne iznose i procente sredstava koja su opredijeljena iz državnog budžeta za specijalizovane usluge namijenjene ženama koje su žrtve nasilja. Za realizaciju aktivnosti koje su predviđene planom nadležni su MRSS, MF i ŽOCD.

Tabela 6. Nacionalni plan za implementaciju IKza period 2023-2027

Kriterijum	Nalaz
U strategiji/akcionom planu definisan je budžet za sve aktivnosti	Ne
Planirani iznosi su dovoljni za realizaciju aktivnosti	Ne
Navedeno je koja institucija je nadležna za budžet	Da
Iz budžeta je opredijeljeno dovoljno sredstava (ne postoji zavisnost od donatora)	Ne
Budžetska sredstva su u potpunosti alocirana (obezbijeđena)	Ne
Opredijeljena sredstva se troše kako je predviđeno	Ne

Operativni cilj 2 usmjeren je na ostvarivanje „cjelovitog odgovora na nasilje nad ženama u Crnoj Gori". Operativni cilj 1 odnosi se na pristup Romkinja, Egipćanki i žena iz ruralnih sredina specijalizovanim uslugama. Mjera 2.3. Operativnog cilja 2 ima za cilj obezbjeđivanje održivog finansiranja za ženske nevladine organizacije (NVO) koje pružaju specijalizovane usluge podrške ženama koje su žrtve svih oblika nasilja. U planu se navodi da će ovu aktivnost sprovoditi MRSS i za nju izdvaja 1.000.000 eura.[95]Planom je nadalje predviđeno 1.000.000 eura za obezbjeđivanje održivog finansiranja za ŽOCD koje pružaju

[88] Ibid. 437.

[89] Ibid. 362.

[90] UN Women. Cilj održivog razvoja 5C1. Pristupljeno 20. aprila 2025. Dostupno na: https://gender-financing.unwomen.org/en/highlights/sustainable-development-goal-indicator-5c1.

[91] Risteska, Marija, and Striković, Slavica WNGO Women Action. ,,Izvještaj o indikatoru 5.c.1. COR: Proporcija zemalja sa sistemima za praćenje i javno objavljivanje budžetskih izdvajanja za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena – Crna Gora." ("Report on the 5.c.1. SDG Indicator: Proportion of countries with systems to track and make public allocations for gender equality and women's empowerment – Montenegro"). 2020. 19-20.

[92] GREVIO. ,,Izgradnja povjerenja kroz pružanje podrške, zaštite i pravde: Prvi tematski izvještaj za Crnu Goru" ("Building trust by delivering support, protection and justice: Montenegro first thematic report"). 2024. 11.

[93] Vlada Crne Gore. MSSPD. Izvještaj o sprovođenju Nacionalnog plana za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju i sprečavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija), za 2023. i 2024. godinu. 6.

[94]Nacionalni plan za implementaciju Konvencije SE o suzbijanju i sprečavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija), za period 2023–2027". Crna Gora. 2023. 22.

[95] Ibid. 22.

specijalizovane usluge ženama koje su izložene svim vrstama nasilja.[96]Finansijska sredstva predviđena planom potiču od države i donatora, u zavisnosti od mjere/aktivnosti. Opredijeljeni iznos naveden je kao „sredstva redovnog budžeta"; ne postoje precizne informacije o konkretnim budžetskim linijama planiranih sredstava.

Ova mjera je djelimično realizovana. MSSPD (koje je preuzelo nadležnosti od MRSS) obezbijedilo je u 2023. godini 150.000 eura za žrtve u skloništima i 300.000 eura za 2024. godinu.[97]Novi iznos za održivo finansiranje ŽOCD koje pružaju specijalizovane usluge ženama koje su žrtve nasilja iznosio je 965.000 eura, što je u nadležnosti MF, MSSPD i navedenih ŽOCD do četvrtog kvartala 2027. godine. Mjera 4.3, koz koju se obezbjeđuje da žrtve nasilja nad ženama imaju pristup uslugama rehabilitacije i reintegracije, takođe je djelimično sprovedena, ali tačan iznos utrošenih sredstava nije naveden u izvještaju.[98]Mjera 4.5, koja podrazumijeva „obezbjeđivanje adekvatnog broja skloništa za žene i djecu žrtve nasilja"[99]uspješno je sprovedena. Ministarstvo je licenciralo još dva servisa za podršku i otvorilo sklonište za žrtve seksualne eksploatacije sa tri smještajne jedinice. Ipak, nije prijavljen iznos utrošenih sredstava.[100]

Mjera 4.8 predviđa uspostavljanje kriznih centara za žrtve silovanja i servisa za žrtve seksualnog nasilja koji bi pružali forenzičku i zdravstvenu podršku ženama koje su izložene nasilju, kao i podršku u prevazilaženju traume i savjetovanje; predviđa donacije u iznosu od 150.000 eura za realizaciju.[101]U izvještaju se navodi da je datum početka sprovođenja mjere bio četvrti kvartal 2024. godine i da bi ova mjera trebalo da bude sprovedena do kraja četvrtog kvartala 2027. godine. U trenutku objavljivanja Izvještaja o sprovođenju Nacionalnog plana, datum početka mjere nije bio ispoštovan. Donacije su navedene kao glavni izvor finansiranja za buduću realizaciju ove mjere.[102]

GREVIO komitet je ukazao na nedostatak državnih sredstava opredijeljenih za prethodnu strategiju i snažnu zavisnost države od međunarodnih donatora za finansiranje planiranih aktivnosti.[103]Osim toga, djeluje da je predviđeni iznos nedovoljan za uspostavljanje tri ovakve servisa (centara za žrtve silovanja) do 2027. godine. Za mnoge mjere predviđeno je finansiranje od strane donatora, što može ugroziti njihovo sprovođenje.[104]GREVIO je takođe izrazio zabrinutost da su pojedine mjere skupe, ali nisu finansirane, i da „ukupna procjena troškova u pojedinim slučajevima može biti preniska da bi se ostvarili definisani ciljevi."[105]Osim toga, potrebno je razjasniti konkretne budžetske linije, uključujući i njihov izvor finansiranja.[106]Kada je riječ o realizaciji, u izvještaju za 2023/2024. godinu navodi se da mjera 4.8. nije realizovana: formirana je radna grupa za izradu Strategije zaštite prava žrtava. MSSPD je licenciralo 25 pružalaca usluga za žrtve nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

[96] Ibid. 25.

[97] MSSPD. ,,Izvještaj o sprovođenju Nacionalnog plana za implementaciju IK za period 2023-2024." 2024. 14-15. Utrošeno je svega 200,000 eura, dok je obezbijeđeno dodatnih 300,000 eura na osnovu prethodne analize potreba i troškova u okviru pojedinačnih sektora ministarstva.

[98] Ibid. 43-44.

[99] Ibid. 46-48.

[100] Ibid. 46-48.

[101] Ibid. 40.

[102] Ibid. 50.

[103] GREVIO. ,,Izgradnja povjerenja kroz pružanje podrške, zaštite i pravde: Prvi tematski izvještaj za Crnu Goru" ("Building trust by delivering support, protection and justice: Montenegro first thematic report"). 2024. 13.

[104] Ibid. 14.

[105] Ibid. 12.

[106] Ibid. 13.

Strategija razvoja sistema socijalne i dječije zaštiteza period od 2025.do 2028, sAkcionim planom za 2025. godinu

U skladu sa zahtjevom koji je predstavljen u izvještaju EK za Crnu Goru iz oktobra 2024. godine, Vlada je usvojila ovaj četvrti strateški dokument o razvoju sistema DSZ i AP za 2025. godinu.[107]Njen strateški cilj je da „uspostavi i razvije integrativan i održiv sistem socijalne i dječje zaštite, garantujući unapređenje kvaliteta života korisnica."[108]U strategiji se navodi da je tokom perioda 2020–2022. godine zabilježen dosljedan rast u pogledu izdvajanja za usluge DSZ u svim lokalnim samoupravama.[109]Na primjer, 2020. godine lokalne samouprave su opredijelile približno 3,5 miliona eura za servise DSZ, u poređenju sa približno 4,5 miliona eura, koliko je alocirano 2022. godine. Finansijski okvir Strategije i AP za 2025. godinu djelimično navodi iznose koji su neophodni za ostvarivanje Operativnog cilja 2 (Unapređenje usluga socijalne i dječje zaštite kroz povećanje broja korisnica/ka koji ostvaruju pristup uslugama); sredstva će biti opredijeljena iz državnog budžeta (2.306.400 eura) i kroz donacije (1.000.000 eura).[110]MSSPD je nadležno za koordinaciju realizaciju obje aktivnosti i budžeta.[111]Dodatno, predstavnici ministarstava i drugih relevantnih državnih organa uključenih u radnu grupu nadležni su za praćenje sprovođenja Strategije.[112]Prva evaluacija implementacije Strategije i AP-a očekuje se do kraja 2026. godine, u vidu srednjoročnog izvještaja.[113]

Tabela 7. Strategija razvoja sistema socijalne i dječije zaštite za period od 2025. do 2028

Kriterijum	Nalaz
U strategiji/akcionom planu definisan je budžet za sve aktivnosti	Djelimično
Planirani iznosi su dovoljni za realizaciju aktivnosti	Ne
Navedeno je koja institucija je nadležna za budžet	Da
Iz budžeta je opredijeljeno dovoljno sredstava (ne postoji zavisnost od donatora)	Ne
Budžetska sredstva su u potpunosti alocirana (obezbijeđena)	TBC
Opredijeljena sredstva se troše kako je predviđeno	TBC

SWOT analizom (analiza prednosti, slabosti, mogućnosti i prijetnji) trenutnog stanja u oblasti pružanja usluga DSZ utvrđeno je da nedovoljno razvijene usluge DSZ, nedefinisane cijene usluga, nejasna podjela finansijskih nadležnosti između lokalnog i centralnog nivoa vlasti, kao i nedostatak finansijskih sredstava za podršku održivom razvoju usluga, predstavljaju prijetnje daljem unapređenju sistema DSZ u Crnoj Gori.[114]Izvještaj Evropske komisije o napretku Crne Gore (2024) zaključuje da je politika Crne Gore u oblasti DSZ prevaziđena, te da izazovi u procesu planiranja i budžetiranja otežavaju potrebne reforme.[115]

Strategija socijalne inkluzije Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2021–2025

Operativni cilj 10 u okviru ove Strategije zahtijeva uspostavljanje specijalizovanih usluga privremenog dnevnog boravka za romsku i egipćansku djecu koja su žrtve prisilnih brakova i prosjačenja. AP uz strategiju za ove potrebe predviđa 10.000 eura iz budžeta

[107] Vlada Crne Gore. MSSPD. ,,Strategija razvoja sistema socijalne i dječije zaštite za period od 2025. do 2028, s Akcionim planom za 2025. godinu". 2024. 22.
[108] Ibid. 22.
[109] Ibid. 25.
[110]Ibid. 11-13, 72-73.
[111] Ibid. 72.
[112] Ovo uključuje predstavnike MSSPD; Ministarstva zdravlja; Ministarstva za ljudska i manjinska prava; Ministarstva rada; Zavoda za socijalnu i dječju zaštitu; kao i Uprave za inspekcijske poslove i Zajednice opština Crne Gore.
[113] Ibid. 74.
[114] Ibid. 36-37.
[115] Izvještaj EK o napretku za Crnu Goru. 2024.

Glavnog grada.[116]Međutim, strategija se ne bavi pitanjem specijalizovanih usluga ili podrškom Romkinjama i Egipćankama koje su izložene nasilju. U Izvještaju o realizaciji Strategije, koji je objavljen 2025. godine, konstatuje se da se broj specijalizovanih dnevnih boravaka povećao sa jednog u 2021. na tri u 2025. godini.[117]

U strategiji su kao glavni izvori finansiranja navedeni donatori, državni budžet i sredstva opredijeljen kao Instrument pretpristupne podrške EU (IPA).[118]Međutim, u strategiji nije definisan budžet za sve aktivnosti, a opredijeljena sredstva prikazana su kao ukupan iznos za državni budžet, IPA i druga donatorska sredstva.[119]Nadležnost za praćenje implementacije strategije podijeljena je između resornih ministarstava i Radne grupe za praćenje implementacije strategije (koju čine predstavnici svih relevantnih ministarstava).[120]Jedna aktivnost u novom AP predviđa izradu nove strategije za unapređenje položaja Roma i Egipćana u Crnoj Gori, kroz izradu nove Strategije socijalne inkluzije Roma i Egipćana za period 2026–2030.[121]

Tabela 8. Strategija socijalne inkluzije Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2021–2025

Kriterijum	Nalaz
U strategiji/akcionom planu definisan je budžet za sve aktivnosti	Ne
Planirani iznosi su dovoljni za realizaciju aktivnosti	Ne
Navedeno je koja institucija je nadležna za budžet	Da
Iz budžeta je opredijeljeno dovoljno sredstava (ne postoji zavisnost od donatora)	Ne
Budžetska sredstva su u potpunosti alocirana (obezbijeđena)	Djelimično
Opredijeljena sredstva se troše kako je predviđeno	Ne

U Izvještaju o realizaciji Nacionalnog plana za sprovođenje IK navodi se da je mjera koja se odnosi na povećanje pristupa specijalizovanim uslugama za marginalizovane žene, uključujući Romkinje i Egipćanke, uspješno sprovedena.[122]Iako žene koje su žrtve nasilja imaju potpun i besplatan pristup zdravstvenim uslugama u Crnoj Gori, u Strategiji je 2021. godine konstatovano da sve Romkinje i Egipćanke (uključujući Romkinje i Egipćanke žrtve rodno zasnovanog nasilja) nisu korisnice zdravstvenog osiguranja i nemaju besplatan pristup zdravstvenim uslugama pod istim uslovima.[123]U Izvještaju o realizaciji iz 2025. godine konstatovano je da mnogi Romi i Egipćani nemaju pristup dostupnim zdravstvenim uslugama, što je direktna posljedica njihovog neregulisanog građanskog statusa i nedostatka adekvatne lične dokumentacije.[124]

Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2022-2027

Ova strategija je drugi po redu strateški dokument čiji je cilj da osigura ravnopravan položaj i prava osoba sa invaliditetom.[125]Novina koju donosi strategija jeste akcenat koji stavlja na status žena i djevojčica sa invaliditetom.[126]Ova Strategija prepoznaje socijalnu politiku kao

[116] Vlada Crne Gore. MLJMP. ,,Strategija socijalne inkluzije Roma i Egipćana u Crnoj Gori". 127.
[117]MLJMP. ,,Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za 2024. godinu uz Strategiju socijalne inkluzije Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2021-2025". 13.
[118] Vlada Crne Gore. MLJMP. ,,Strategija socijalne inkluzije Roma i Egipćana u Crnoj Gori". 82.
[119] Ibid. 82.
[120] Ibid. 80.
[121]Ministarstvo evropskih poslova. "Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u okviru Pregovaračkog poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava". 34.
[122] MSSPD. ,,Izvještaj o sprovođenju Nacionalnog plana za implementaciju IK za period 2023-2024." 2024. 8-10.
[123] Vlada Crne Gore. MLJMP. ,,Strategija socijalne inkluzije Roma i Egipćana u Crnoj Gori". 57-58.
[124] MLJMP. ,,Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za 2024. godinu uz Strategiju socijalne inkluzije Roma i Egipćana u Crnoj Gori 2021-2025". 13.
[125] Kako je navedeno, više od 91% lica sa invaliditetom suočilo se sa diskriminacijom prilikom pristupa socijalnim uslugama u 2022. godini (Ministarstvo evropskih poslova. "Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u okviru Pregovaračkog poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava". 52). MLJMP. Strategija za zaštitu lica s invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2022-2027.2022.
[126] Ibid. 4.

ključno sredstvo za osnaživanje žena i djevojčica sa invaliditetom.[127]Žene sa invaliditetom koje su žrtve seksualnog nasilja ili silovanja suočavaju se sa dvostrukom diskriminacijom usljed nedostatka referalnih centara koji nude ginekološke usluge, kao i zbog nejednakog pristupa uslugama zaštite reproduktivnog zdravlja, posebno na lokalnom nivou.[128]Međutim, učesnice istraživanja koje je sproveo CŽP saopštile su da nikada nisu u sklonište smjestile žene s invaliditetom, odnosno da im nisu pružale podršku. Štaviše, skloništa nemaju infrastrukturne uslove da omoguće pristup ženama s invaliditetom, poput specijalizovanih toaleta, soba i pristupačne zgrade.

Tabela 9. Strategija za zaštitu lica s invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2022-2027

Kriterijum	Nalaz
U strategiji/akcionom planu definisan je budžet za sve aktivnosti	Ne
Planirani iznosi su dovoljni za realizaciju aktivnosti	Ne
Navedeno je koja institucija je nadležna za budžet	Da
Iz budžeta je opredijeljeno dovoljno sredstava (ne postoji zavisnost od donatora)	Ne
Budžetska sredstva su u potpunosti alocirana (obezbijeđena)	Da
Opredijeljena sredstva se troše kako je predviđeno	NA

MLJMP preuzima glavnu odgovornost za koordinaciju procesom sprovođenja strategije.[129]Međutim, politike javnih finansija ne sadrže jasne budžetske linije koje se odnose na osobe sa invaliditetom,,[130]naročito za žene sa invaliditetom koje su doživjele rodno zasnovano nasilje. Strategija jasno definiše izvore obezbijeđenih budžetskih alokacija za aktivnosti, uključujući donatore, državni budžet i IPA sredstva.[131]Međutim, ova politika zahtijeva uvećane i racionalnije budžetske alokacije u dijelu socijalnih usluga za osobe sa invaliditetom.[132]

Kada je riječ o specijalizovanim socijalnim uslugama, u AP za 2022–2023. jasno su izdvojena „sredstva redovnog budžeta" za veću pristupačnost postojećih servisa, koji podrazumijevaju zaštitu od nasilja, skloništa i prihvatilišta, osobama sa invaliditetom koje su se suočile sa rodno zasnovanim nasiljem.[133]Međutim, u izvještaju o sprovođenju strategije za 2022–2023. godinu navedeno je da ova mjera nije realizovana, jer je slična mjera bila planirana Nacionalnim AP za sprovođenje IK.[134]U Izvještaju o sprovođenju Nacionalnog plana navodi se da je uspješno realizovana mjera koja predviđa da se marginalizovanim ženama, uključujući i žene sa invaliditetom, obezbijedi pristup specijalizovanim uslugama.[135]AP za 2025. godinu predviđa „izradu novog Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti koji će se baviti pristupom uslugama u skladu sa Konvencijom UN o pravima osoba sa invaliditetom" do kraja 2025. godine.[136]Očekuje se da će evaluacija sprovođenja i učinka strategije biti sprovedena ex-post, početkom 2027. godine.[137]

[127] Ibid. 27.
[128] Ibid. 67. Ograničen broj ginekoloških stolica prilagođenih ženama sa invaliditetom povećan je tokom 2025. godine, kako je navedeno u novom AP-u. Ipak, ne postoje dokazi o tome da li ovaj broj može da zadovolji potrebe žena sa invaliditetom, uključujući i one koje su doživjele rodno zasnovano nasilje.
[129] Ibid. 4.
[130] Ibid. 9.
[131] Ibid. 79-80.
[132] Ibid. 53.
[133] Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite lica sa invaliditetom od diskriminacije i promocije jednakosti, za 2022–2023. Operativni cilj 5, Mjera 5.7. 2022. 98.
[134] Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije zaštite lica sa invaliditetom i promocije jednakosti (2022–2027) za period 2022–2023. 2024. 61.
[135] MSSPD. „Izvještaj o realizaciji Nacionalnog plana za sprovođenje IK za period 2023–2024". 2024. 8–10.
[136] Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije zaštite lica sa invaliditetom i promocije jednakosti (2022–2027) za period 2022–2023. 132.
[137] MLJMP. Strategija zaštite lica sa invaliditetom od diskriminacije i promocije jednakosti 2022–2027. 80.

Zaključak

Iako su strategijama obično definisane nadležne institucije, one ne definišu jasnosve budžetske linije i alokacije za predviđene aktivnosti ili usluge. Strategije se uglavnom pozivaju na „sredstva redovnog budžeta", što ne daje jasnu sliku o tome koliko je sredstava planirano za određenu namjenu. Iako je obavezna analiza rodnog uticaja u različitim sektorima i na različitim nivoima odlučivanja prepoznata Zakonom o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore, nepriznavanje ROB-a u Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti ostaje glavni problem koji otežava planiranje, alokaciju i obezbjeđivanje budžeta za pružaoce specijalizovanih usluga ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja. Sredstva predviđena budžetom često nisu dovoljna. Štaviše, kako konstatuje GREVIO komitet, međunarodni donatori su predviđeni kao izvor finansiranja za sprovođenje brojnih mjera, što predstavlja rizik za njhovu realizaciju.[138]U međuvremenu, postojeće politike i budžeti za socijalnu zaštitu žena sa invaliditetom, Romkinja i Egipćanki nijesu dovoljno analizirani kako bi mogli da doprinesu izradi novih strategija socijalne zaštite. U pojedinim slučajevima, predviđene alokacije su izvršene kako je planirano, dok druge tek treba da budu evaluirane. Ukratko, strategije i AP-ovi za rješavanje pitanja nasilja nad ženama nijesu izdvojili dovoljno sredstava za specijalizovane usluge.

Institucionalne nadležnosti

Ovaj odjeljak najprije ispituje postojeće mehanizme međuinstitucionalne koordinacije za zaštitu žena koje su žrtve rodno zasnovanog nasilja. Zatim analizira institucionalni okvir za ROB, strateško planiranje i finansiranje specijalizovanih usluga, pri čemu daje pregled nadležnosti ključnih institucija uključenih u planiranje, budžetiranje, nadzor i pružanje usluga.

Međuinstitucionalna koordinacija u zaštiti žrtava

Crna Gora ima pravni i politički osnov za međuinstitucionalnu koordinaciju u slučajevima nasilja u porodici. Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, prije svega član 11, propisuje da policija, organi za prekršaje, državno tužilaštvo, CSR, ustanove DSZ, zdravstvene ustanove i drugi relevantni organi imaju obavezu da žrtvama pruže „potpunu i koordinisanu zaštitu", dok NVO takođe mogu pružati zaštitu u skladu sa Zakonom. Zakon zahtijeva međusobnu komunikaciju i međuinstitucionalnu podršku radi prevencije i otkrivanja nasilja, otklanjanja njegovih uzroka i pomoći žrtvama da ponovo steknu osjećaj sigurnosti. On omogućava CSR da formiraju stručne timove koje čine predstavnici CSR-a, lokalne samouprave, pružalaca usluga, policije, NVO i eksperti za porodična pitanja, radi izrade planova pomoći žrtvama i koordinacije aktivnosti podrške u skladu sa potrebama žrtava i njihovim izborima.

U praksi, kako se navodi i u Prvom tematskoj izvještaju GREVIO komiteta za Crnu Goru, lokalni multidisciplinarni timovi su u velikoj mjeri zamijenjeni konferencijama koje se odnose na pojedinačne slučajeve, ali ove konferencije „čini se postoje više u teoriji nego u praksi" i rijetko se održavaju.[139]GREVIO primjećuje da se od stručnog osoblja u CSR očekuje da koordinira zajedno sa stručnjacima iz drugih institucija, ali ne postoji jasna obaveza organizovanja konferencija za razmatranje slučaja; specijalizovane ženske organizacije

[138] GREVIO. ,,Izgradnja povjerenja kroz pružanje podrške, zaštite i pravde: Prvi tematski izvještaj za Crnu Goru" ("Building trust by delivering support, protection and justice: Montenegro first thematic report"). 2024.13.
[139] GREVIO. Prvi tematski izvještaj za Crnu Goru. 2024. https://rm.coe.int/first-thematic-evaluation-report-building-trust-by-delivering-support-/1680b28771.

podrške takođe su prijavile da se obično ne odgovara na njihove zahtjeve za organizaciju ovakvih konferencija. U načelu, saradnja se često zasniva na individualnim profesionalnim odnosima, a ne na institucionalizovanim procedurama, a ukoliko se konferencije slučaja i održavaju, mehanizmi za zaštitu podataka ostaju nejasni.

Na nacionalnom nivou, Crna Gora takođe ima **Operativni tim za borbu protiv nasilja u porodici i nasilja nad ženama**, koji je formiran 2018. godine radi uspostavljanja međuinstitucionalne saradnje na višem nivou. Prvobitno je uspostavljen pri Ministarstvu unutrašnjih poslova i uključivao je predstavnike relevantnih ministarstava, Uprave policije, državnog tužilaštva, sudova i određenih NVO. Njegova uloga podrazumijevala je praćenje slučajeva visokog rizika, identifikovanje sistemskih nedostataka u institucionalnim odgovorima i davanje preporuka za unapređenje opšteg sistema zaštite, na osnovu uvida u reprezentativne slučajeve. Tim je 2024. godine ponovo uspostavljen na međuresornom nivou, kao **strateško i nadzorno koordinaciono tijelo**, a ne kao zamjena za lokalne konferencije slučaja ili multidisciplinarne timove. Njegov mandat treba da obuhvati praćenje funkcionisanja sistema zaštite, pregled složenih slučajeva i slučajeva visokog rizika, identifikovanje institucionalnih propusta koji se ponavljaju, predlaganje sistemskih mjera, obezbjeđivanje sprovođenja preporuka GREVIO komiteta i standarda IK, kao i unapređenje saradnje između ministarstava, policije, tužilaštva, sudova, CSR, zdravstvenih ustanova i specijalizovanih ženskih NVO. Nije predviđeno da ovaj tim preuzima od lokalnih institucijadirektno upravljanje pojedinačnim slučajevima, već da obezbijedi da lokalni koordinacioni mehanizmi efikasno funkcionišu i da se institucionalni propusti rješavaju na operativnom nivou i nivou politika.

Crna Gora treba da unaprijedi međuinstitucionalnu saradnju u kontekstu svih slučajeva nasilja nad ženama, ne samo nasilja u porodici, tako što će osigurati da međuresorni timovi u praksi funkcionišu i da, gdje je relevantno, uključuju i specijalizovane usluge podrške ženama i djeci; da su intervencije zasnovane na rodnom razumijevanju nasilja, bezbjednosti žrtava, ljudskim pravima i perspektivi žrtve. Ovo bi trebalo da obuhvati jasnu zakonsku ili podzakonsku obavezu sazivanja redovnih međuresornih sastanaka i hitnih konferencija slučaja u slučajevima visokog rizika; obavezno učešće CSR, policije, tužilaštva, zdravstvenih ustanova, opština i specijalizovanih ŽOCD; precizna pravila o povjerljivosti i zaštiti podataka; procedure zasnovane na saglasnosti i bezbjednosti žrtava; zapisnike i obavezu daljeg postupanja; te redovno praćenje realizacije. Troškovi ovih periodičnih koordinacionih sastanaka uključuju prostor, koordinaciju, dokumentaciju, bezbjedno upravljanje podacima, putne troškove kada je potrebno, i učešće specijalizovanih ŽOCD. Ove troškove treba da pokrivaju država i/ili opštine, tako da se izbjegne zavisnost od projekata koje finansiraju donatori, odnosno od neformalnih profesionalnih odnosa. Ovo je neophodno kako bi koordinacija bila dio sistema zaštite, a ne *ad hoc* praksa koja isključivo zavisi od lične posvećenosti pojedinaca.

Strateško planiranje i budžetiranje u oblasti rodno odgovornih politika i rodno zasnovanog nasilja

Skupština Crne Gore

Odbor za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore, kao stalno radno tijelo Skupštine, usvaja zakone i prati sprovođenje strategija koje se odnose na rodnu ravnopravnost;[140]razmatra i prati predloge zakona i drugih relevantnih dokumenata koji se tiču rodne ravnopravnosti; uključen je u izradu i usklađivanje crnogorskog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije (*EU acquis*) i programima EU u oblasti rodne ravnopravnosti; te sarađuje sa drugim relevantnim institucijama i ŽOCD koje se bave

[140]MLJMP. ,,Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025 s Akcionim planom za 2025". 2021. 16.

pitanjem rodne ravnopravnosti.[141]Osim toga, Odbor je zadužen za prethodnu ocjenu godišnjeg zakona o budžetu i identifikovanje nedostataka u procesu implementacije ROB-a.[142]

Parlamentarna budžetska kancelarija je institucija zadužena za „pružanje stručne podrške poslanicima kroz izradu istraživačkih radova, analitičkih informativnih materijala, i sumiranje relevantnih zvaničnih domaćih publikacija i publikacija međunarodnih institucija o temama koje su od značaja za sprovođenje ekonomske i fiskalne politike, kao i budžeta i budžetske politike".[143]

Vlada Crne Gore

Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava

U okviru ovog ministarstva, Direkcija za rodnu ravnopravnost koordinira aktivnostima koje se odnose na rodnu ravnopravnost, učestvuje u izradi lokalnih i nacionalnih akcionih planova, objavljuje podatke o nasilju nad ženama i aktivno prati sprovođenje međunarodnih standarda rodne ravnopravnosti, te preduzima mjere za njihovo uključivanje u domaći pravni sistem.[144]Najvažnija nadležnost direkcije jeste praćenje sprovođenja Zakona o rodnoj ravnopravnosti i Nacionalne strategije rodne ravnopravnost. Pored toga, koordinira radom ***Komisije za sprovođenje i praćenje Strategije rodne ravnopravnosti i AP***.[145]

Generalni sekretarijat Vlade Crne Gore

Sekretarijat predlaže Vladi usvajanje strateških dokumenata, obezbjeđuje njihov kvalitet i daje mišljenja i preporuke u vezi sa strateškim dokumentima. Ovaj organ Vlade takođe ocjenjuje usklađenost crnogorskih strateških i nacionalnih razvojnih planova sa zahtjevima za pristupanje EU, tematskim politikama EU i drugim zahtjevima finansiranja.[146]Pored Direkcije za rodnu ravnopravnost Ministarstva pravde (MP), ključni akter nadležan za uključivanje rodne perspektive u strateška dokumenta jeste i ***Sektor za strateško planiranje i koordinaciju politika Vlade u okviru Generalnog sekretarijata***.[147]Pitanje ROB-a je obrađeno u njegovoj Metodologiji za izradu javnih politika, u dijelu koji se odnosi na budžetiranje za sprovođenje aktivnosti. Ovaj dokument naglašava značaj sprovođenja ROB-a u javnom finansiranju, uz isticanje potrebe povezivanja finansiranja s aktuelnim pitanjima rodne ravnopravnosti[148]

U skladu sa Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, ministarstva i drugi organi uprave dužni su da imenuju državne službenike/službenice kao kontakt osobe za saradnju, sprovođenje i praćenje politika u vezi sa pitanjima rodne ravnopravnosti.[149]Od 2016. godine, imenovano je više od 109 službenika/ica na nacionalnom i lokalnom nivou. Pored toga, sve

[141] Vlada Crne Gore. Odbor za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore. Pristupljeno: 22. April 2025. Dostupno na: https://www.skupstina.me/me/radna-tijela/odbor-za-rodnu-ravnopravnost.
[142]Damjanović, Minja i Xhani, Blerina. ,,Stanje rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori: Pregled ključnih dostignuća, nedostataka i preporuke budućih koraka" ("State of play of GRB in Montenegro: Overview of key achievements, gaps and ways forward") Regionalna kancelarija UN Women za Evropu i Centralnu Aziju.28.
[143] Parlamentarna budžetska kancelarija. Službene nadležnosti. Pristupljeno: 6. februara 2026. Dostupno na: https://pbk.skupstina.me/. 28.
[144] MLJMP. ,,Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025 s Akcionim planom za 2025". 2021. 16.
[145] Ibid.
[146] Ibid. 16.
[147] Damjanović, Minja i Xhani, Blerina. ,,Stanje rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori: Pregled ključnih dostignuća, nedostataka i preporuke budućih koraka" ("State of play of GRB in Montenegro: Overview of key achievements, gaps and ways forward") Regionalna kancelarija UN Women za Evropu i Centralnu Aziju. 21.
[148] Ibid. 23.
[149] Zakon o rodnoj ravnopravnosti. Član 23. 2022.

opštine su dužne da izrade akcione planove za rodnu ravnopravnost radi djelotvornog rješavanja specifičnih lokalnih potreba.[150]

Ministarstvo finansija

U skladu sa Priručnikom za programsko budžetiranje, MF je nadležno za izradu i izvršenje programskog budžeta. Nadalje, MF izdaje budžetski cirkular koji sadrži uputstva za rodno odgovorne izjave, rodno odgovorne ciljeve i indikatore za programe, aktivnosti i projekte. Osim toga, propisuje obrasce za izvještavanje o sprovođenju programskog budžeta, uključujući izvještavanje o ostvarivanju rodno odgovornih ciljeva i indikatora. MF osnažuje kapacitete potrošačkih jedinica za sprovođenje ROB-a i koristi podatke i dokaze o rodnim nejednakostima iz izvještaja o budžetskim rashodima koje dostavljaju budžetski korisnici, radi osmišljavanja budućih budžetskih politika. Sažetak izvještaja MF pruža informacije o budžetskim programima koji su u svoje budžetske dokumente uključili pitanja koja se odnose na rodnu ravnopravnost, ali ne obuhvata analize rodnog uticaja koje dostavljaju resorna ministarstva.

Direktorat za državni budžet nadgleda proces izrade i sprovođenja programskog budžeta. Direkcija za srednjoročni budžetski okvir, programski budžet i upravljanje fiskalnim rizicima ima dva odsjeka: Odsjek za programski budžet i razvoj budžetskog sistema, i Odsjek za **srednjoročni budžetski okvir**, upravljanje fiskalnim rizicima i izvještavanje. Direktorat koordinira procesom izrade programskih klasifikacija za godišnji Zakon o budžetu i SBO u saradnji sa drugim odsjecima direktorata; razvija programsku metodologiju i budžetski sistem; koordinira ROB, budžetiranje usmjereno na djecu, budžetiranje u skladu sa COR-ovima i druge dimenzije budžetiranja u skladu sa najboljim praksama i zakonom.

Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije

U okviru MSSPD, Direktorat za socijalno staranje i brigu porodici, Direkcija za brigu o porodici i zaštitu od rodnozasnovanog nasilja, nadležna je za finansiranje socijalnih usluga. Pored toga, ova direkcija je odgovorna za praćenje sprovođenja IK.[151]U skladu sa reformskom agendom, MSSPD je u obavezi da uspostavi tri krizna centra za žrtve seksualnog nasilja u skladu sa standardima propisanim IK, pri čemu treba da obezbijedi pružanje integrisanih usluga zdravstvene, pravne i psihološke podrške žrtvama.

Državna revizorska institucija

U skladu sa Ustavom Crne Gore, Državna revizorska institucija Crne Gore (DRI) vrši reviziju zakonitosti i efikasnosti upravljanja državnom imovinom i obavezama, budžetima i ukupnim finansijskim poslovanjem čiji izvori finansiranja su javni ili proizilaze iz korišćenja državne imovine[152]U skladu sa članom 5 Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, proces revizije utvrđuje efikasnost u ostvarivanju ciljeva konkretnih finansijskih transakcija, programa i projekata, kao i njihove efekte u poređenju sa planiranim uticajima.[153]DRI je 2023. godine objavila dva izvještaja: o djelotvornosti politika rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori, i o djelotvornosti sprovođenja ROB-a u Crnoj Gori.[154]

---

[150] MLJMP. ,,Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021-2025 s Akcionim planom za 2025". 2021.16.

[151]MSSPD. ,,Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji". 2024. 7.

[152] Ustav Crne Gore. (Službeni list Crne Gore br. 1/2007 i 38/2013 – Izmjene i dopune I-XVI). Član 144.

[153] Zakon o državnoj revizorskoj instituciji. (Službeni list Crne Gore, br. 28/04 od 29.04.2004, 27/06 od 27.04.2006, 78/06 od 22.12.2006; Službeni list Crne Gore, br. 17/07 od 31.12.2007, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011, 31/14 od 24.07.2014). Član 5.

[154]Državna revizorska institucija. DRI. Br. 02-035/23-420/20. Konačni izvještaj o reviziji uspjeha „Uspješnost sprovođenja politike rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori". 2023; Državna revizorska institucija. DRI. Br. 02-035/23-1080/44. Konačni izvještaj revizije uspjeha „Uspješnost sprovođenja rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori"2023.

Zaključak

Uprkos postojanju prilično obuhvatnog pravnog i institucionalnog okvira, Crna Gora se i dalje suočava sa značajnim izazovima u obezbjeđivanju efikasne primjene politika rodne ravnopravnosti, ROB-a i mehanizama zaštite žrtava rodno zasnovanog nasilja. Mnogi koordinacioni mehanizmi i institucionalne nadležnosti ostaju snažniji na papiru nego u praksi, uz ograničenu odgovornost za propuste u sprovođenju, nedovoljno praćenje rezultata i neujednačenu saradnju među relevantnim akterima. Nastavak fragmentisanog pružanja usluga, neadekvatna institucionalizacija međusektorske koordinacije i kontinuirano oslanjanje na projektno donatorsko finansiranje specijalizovanih usluga podrške ugrožavaju djelotvornost i održivost sistema zaštite. Kako bi ispunila svoje obaveze prema IK i međunarodnim standardima rodne ravnopravnosti, Crna Gora mora ići dalje od formalne usklađenosti i usvojiti sistematičniji pristup, koji podrazumijeva adekvatno finansiranje i koji je usmjeren na rezultate, i koji bezbjednost, prava i potrebe žrtava stavlja u središte postupka planiranja politika, budžetiranja i pružanja usluga.

Srednjoročne budžetske obaveze u pogledu rješavanja nasilja nad ženama i nasilja u porodici

Ovaj dio se najprije bavi opštim makroekonomskim trendovima koji mogu uticati na finansiranje specijalizovanih usluga. Zatim se ispituje u kojoj mjeri se finansiranje aktivnosti u oblasti nasilja nad ženama odražava u ciljevima Srednjoročnog budžetskog okvira (SBO) i da li postoje pokazatelji, polazne vrijednosti i ciljne vrijednosti za mjerenje napretka.

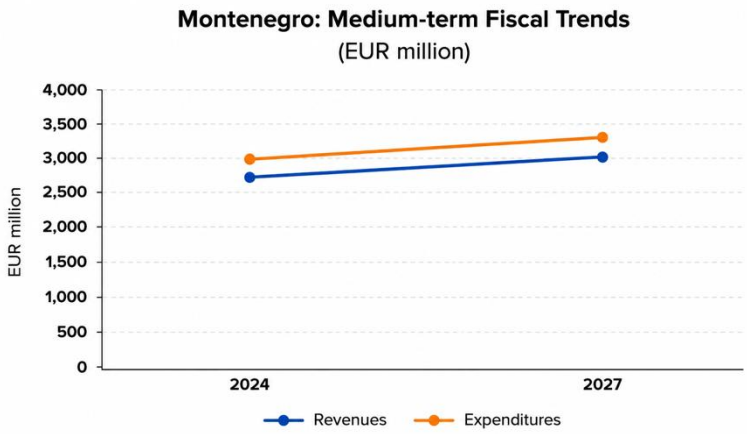
Opšti trendovi

> Prema Fiskalnoj strategiji Crne Gore za period 2024–2027:
> Snažna potrošnja domaćinstava, povećanje minimalnih i prosječnih zarada, kao i minimalnih i prosječnih penzija, reforme poreske politike i poslovnog ambijenta, rast investicione aktivnosti, te nastavak širenja turističkog sektora uz sektorske mjere podrške i relevantne projekcije ekonomskih kretanja i inflacije u Evropi predstavljaju ključne pretpostavke srednjoročnog makroekonomskog scenarija[155].

U skladu sa osnovnim makroekonomskim scenarijem, predviđa se da će ekonomija Crne Gore u srednjem roku rasti po prosječnoj godišnjoj stopi od 3,7%, i to 3,8% u 2024. godini, 4,8% u 2025. godini, 3,1% u 2026. godini i 3,2% u 2027. godini. Istovremeno, kako se pritisci na cijene budu smanjivali na evropskom nivou, očekuje se postepeno usporavanje inflacije, uz prosječnu stopu od 3% u periodu 2025–2027. Izvorni budžetski prihodi projektovani su u rasponu od 2.759,6 miliona eura, odnosno 37,9% BDP-a u 2024. godini, do 3.081,2 miliona eura, odnosno 35,8% BDP-a u 2027. godini. S druge strane, budžetski rashodi projektovani su u rasponu od 2.982,8 miliona eura, odnosno 41% BDP-a u 2024. godini, do 3.349,9 miliona eura, odnosno 38,9% BDP-a u 2027. godini.

Grafikon 1. Srednjoročni fiskalni trendovi u Crnoj Gori

[155] Fiskalna strategija Crne Gore za period 2024–2027. 2024, str. 6.



S obzirom na projektovani srednjoročni ekonomski rast i stabilne fiskalne izglede za period 2024–2027, postoji jasna prilika za dalje jačanje finansiranja usluga koje se bave rodno zasnovanim nasiljem. Očekivani rast prihoda, uz odgovorno fiskalno upravljanje, stvara dodatni prostor za ciljane socijalne investicije bez ugrožavanja fiskalne održivosti. Za Crnu Goru, ovo je posebno značajno u kontekstu tekućih pregovora o pristupanju Evropskoj uniji, postepenog zatvaranja pregovaračkih poglavlja i ukupnog usklađivanja sa standardima EU, gdje jačanje institucionalnog odgovora i usluga podrške žrtvama nasilja nad ženama predstavlja važan pokazatelj napretka u oblastima vladavine prava, osnovnih prava i socijalne politike.

Budžet se planira na višegodišnjem i godišnjem nivou. Srednjoročni budžetski okvir (SBO) služi kao osnova za usvajanje godišnjeg budžeta. Godišnji budžet je finansijski plan zasnovan na procjenama prihoda i rashoda. Budžet se usvaja za fiskalnu godinu i važi za godinu za koju je usvojen. Fiskalna godina odgovara kalendarskoj godini. Budžet se usvaja u formi zakona.[156]

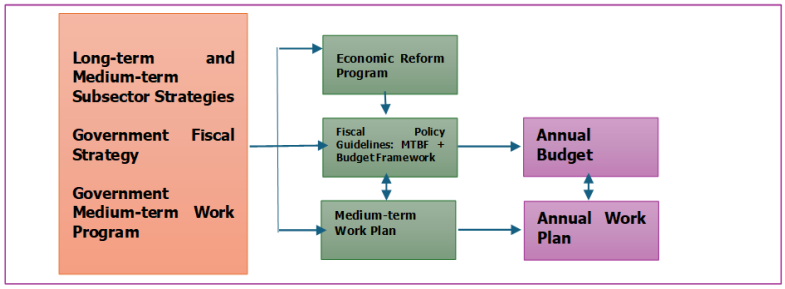
Srednjoročni budžetski okvir (SBO) se generalno smatra sastavnim dijelom prednacrta budžeta putem kojeg Vlada utvrđuje svoju fiskalnu i budžetsku politiku. Njime se određuju prioriteti finansiranja u okviru raspoloživih resursa, na osnovu makroekonomskih i fiskalnih projekcija, kao i Programa rada Vlade. SBO definiše srednjoročne limite potrošnje za resorna ministarstva i budžetske jedinice prvog nivoa.

Ministarstvo finansija priprema Smjernice fiskalne politike (SFP) na osnovu srednjoročne Fiskalne strategije Vlade i makroekonomskih projekcija. Smjernice fiskalne politike predstavljene su u dokumentu Smjernice makroekonomske i fiskalne politike, koji usvaja Vlada. SPF sadrže makroekonomske projekcije i trogodišnji fiskalni okvir, pripremljen u skladu sa Fiskalnom strategijom Vlade i Programom ekonomskih reformi.

Grafikon 2. Povezanost strategija sa godišnjim budžetom i Programom rada Vlade[157]

[156] Zakon o budžetu Crne Gore. 2025. Pristupljeno 23. aprila 2025. godine. Dostupno na: https://me.propisi.net/zakon-o-budzetu-i-fiskalnoj-odgovornosti/

[157] Vlada Crne Gore. Informacija o unapređenju sistema budžetiranja i srednjoročnog budžetskog okvira. Pristupljeno 17. aprila 2025. godine. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download/39069231-f55b-49b1-a249-9f3c9d360a97?version=1.0



Tokom procesa pripreme budžeta za 2021. godinu, uvedena je nova **Metodologija programskog budžetiranja**. Ova metodologija usklađena je sa međunarodnim standardima i praksama, te prilagođena crnogorskim uslovima i zakonskom okviru. Ona omogućava uvođenje rodno odgovornog budžetiranja (ROB).[158] Ministarstvo finansija usvojilo je Smjernice za pripremu srednjoročnog budžetskog okvira, Smjernice za pripremu budžeta za narednu fiskalnu godinu, Priručnik za programsko budžetiranje i Priručnik za srednjoročni budžetski okvir.[159] Ovi dokumenti pružaju smjernice za uključivanje rodno odgovornog budžetiranja (ROB) u programsko budžetiranje. Ciljevi i pokazatelji utvrđuju se u okviru srednjoročnog plana. Prilikom podnošenja budžetskih zahtjeva, budžetske jedinice koje sprovode rodno osjetljive aktivnosti dužne su da, putem informacionog sistema za upravljanje budžetom, dostave podatke o rodnim ciljevima i pokazateljima, zajedno sa obrazloženjem na koji način njihovi budžetski programi (potprogrami, projekti i/ili aktivnosti) doprinose smanjenju rodnih nejednakosti i unapređenju položaja ranjivih grupa u društvu.

Integrisanje rodnih pitanja u sistem upravljanja javnim finansijama dio je Programa upravljanja javnim finansijama i detaljno je razrađeno kroz njegove operativne ciljeve i aktivnosti. U Izvještaju Evropske komisije za 2024. godinu navodi se da je Crna Gora ostvarila napredak u oblasti rodno odgovornog budžetiranja (ROB); međutim, ono još uvijek nije integrisano u pravni okvir, a dosadašnji napori tek treba da rezultiraju konkretnim rezultatima.[160] Slično tome, u svom izvještaju o reviziji uspjeha „Efikasnost sprovođenja politika rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori", Državna revizorska institucija (DRI) ocijenila je da:

> Sprovođenje politika rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori nije bilo dovoljno uspješno. Utvrđeno je da postojeći normativni okvir podržava i promoviše rodnu ravnopravnost u Crnoj Gori, iako i dalje postoje izazovi u ostvarivanju jednakosti u postupanju i ostvarivanju prava žena i muškaraca. Uočeni su nedostaci u sprovođenju i izvještavanju o programskom (rodnom) budžetiranju, što ukazuje na potrebu za unapređenjima i preciznim definisanjem nadležnosti i odgovornosti za sprovođenje budžetskih programa od strane potrošačkih jedinica.[161]

Posebno je važno istaći da sprovođenje politika rodne ravnopravnosti **nije obavezno**. Revizorski organ zaključio je da ih primjenjuje samo mali broj institucija, naglašavajući značaj njihovog propisivanja kao obaveze. Ministarstvo finansija priprema izmjene i dopune Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, koje će uključiti odredbe o rodno odgovornom budžetiranju, u skladu sa najboljim praksama Evropske unije.[162]

---

[158] Izvještaj Državne revizorske institucije o uspješnosti sprovođenja politika rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori. 2023. 45.

[159] Ovi dokumenti nijesu javno dostupni; izrađuje ih Ministarstvo finansija (MF) i distribuira potrošačkim jedinicama.

[160] Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru 2024. 2024. 25.

[161] Izvještaj Državne revizorske institucije o uspješnosti sprovođenja politika rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori. 2023. 6.

[162] Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026. 2025. 18.

U okviru programske klasifikacije, svi programi, potprogrami i aktivnosti koje sprovode korisnici budžeta (potrošačke jedinice) grupisani su u 12 glavnih programa, koji prikazuju svrhe za koje se troše budžetska sredstva.[163] Jedan od njih je **Program 22 – Socijalno staranje**. Prema Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike, sredstva u okviru ovog programa namijenjena su različitim oblastima, uključujući centre za socijalni rad, zaštitu lica sa invaliditetom, zaštitu starijih osoba, **borbu protiv nasilja u porodici i zaštitu djece od nasilja**.[164] Poglavlje obuhvata više potrošačkih jedinica, i to: Ministarstvo finansija, Upravu za kapitalne projekte, Socijalni savjet, Agenciju za socijalnu i dječju zaštitu, Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije i Fond penzijskog i invalidskog osiguranja.

U skladu sa međunarodnim pravnim okvirom i konvencijama koje je Crna Gora ratifikovala, jedan od prioriteta Vlade jeste sprečavanje svih oblika nasilja nad djecom i ženama, vršnjačkog nasilja i nasilja u porodici.[165]

U **Srednjoročnom programu rada Vlade**, Prioritet 3 „Zdravi i obrazovani pojedinci kao temelj prosperitetnog i kohezivnog društva", cilj 18 „Podsticajno društvo za dostojanstven život" usmjeren je na unapređenje dostupnosti i kvaliteta sistema socijalne i dječje zaštite kroz jačanje zakonodavnog okvira i usvajanje strateških dokumenata (vidjeti Tabelu 10).[166]

Tabela 10. Srednjoročni program rada Vlade, Prioritet 3 „Zdravi i obrazovani pojedinci kao temelj prosperitetnog i kohezivnog društva" – Cilj 18 „Podsticajno društvo za dostojanstven život"

Cilj 18:	**Podsticajno društvo za dostojanstven život**			
Pokazatelj učinka	Polazna vrijednost 2023.	Prelazna vrijednost 2025.	Prelazna vrijednost 2026.	Ciljna vrijednost 2027.
Broj pružalaca usluga socijalne i dječje zaštite za žrtve rodno zasnovanog nasilja[167]	13[168]	Povećanje od 5%	Povećanje od 5%	Povećanje od 5%

Ažurirani Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026 (2025) definiše operativni cilj 1.3, sa pokazateljima i detaljno razrađenim aktivnostima za „Dalji razvoj programskog budžetiranja sa fokusom na rodnu dimenziju" (vidjeti Tabelu 11).[169]

[163] Nazivi i šifre glavnih programa (11 - Politički sistem i upravljanje, 12 - Pravosuđe i zaštita prava, 13 - Javna bezbjednost i odbrana, 14 - Javne finansije, 15 - Ekonomija i turizam, 16 - Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda, 17 - Saobraćaj, 18 - Prostorno planiranje i zaštita životne sredine, 19 - Obrazovanje, nauka i sport, 20 - Kultura, 21 - Zdravstvo, 22 - Socijalno staranje).

[164] Vlada Crne Gore. Nacrt smjernica makroekonomske i fiskalne politike za period 2024–2027. Pristupljeno 17. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/e5286401-6770-4635-8cd2-d348a6c5e83a.

[165] Srednjoročni program rada Vlade Crne Gore 2024–2027. 2024. 15. U 2024. godini Ministarstvo je podijeljeno na dva odvojena ministarstva: Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalnog dijaloga (MRZSD) i Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije (MSSPD).

[166] Vlada Crne Gore. Generalni sekretarijat. Srednjoročni program rada Vlade Crne Gore 2024–2027 i program rada Vlade za 2024. godinu. Pristupljeno 17. aprila 2025. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download-preview/ee885398-748f-48fd-912a-29bbac334bfb?version=1.0

[167] Registar licenciranih pružalaca usluga, MRSS, pristupljeno 23. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/06942559-ef10-4559-baa1-90e24e3c9b73.

[168] Vrijednost ostvarena u 2024. godini iznosi 25.

[169] Ažurirani Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026. Pristupljeno 17. aprila 2025. Dostupno na: Ažurirani Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022-2026

Tabela 11. Akcioni plan – Operativni cilj 1.3 – „Dalji razvoj programskog budžetiranja sa fokusom na rodnu dimenziju"

Pokazatelj	Izvor verifikacije	Polazna vrijednost (2021)	Prelazna vrijednost (do 2023)	Ciljna vrijednost (2026)
Procenat potrošačkih jedinica sa integrisanim rodno odgovornim politikama u programskom budžetu	Ministarstvo finansija (MF)	0%	10%	20%

Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period 2025–2028, kroz Akcioni plan za 2025. godinu, sadrži Operativni cilj 2: Unapređenje usluga socijalne i dječje zaštite povećanjem broja korisnika koji imaju pristup uslugama, koji obuhvata uspostavljanje jasnog normativnog okvira za finansiranje usluga na nacionalnom i lokalnom nivou; povećanje budžetskih izdvajanja za usluge socijalne i dječje zaštite za 260%, sa 5,5 miliona eura u 2024. godini na 20 miliona eura u 2028. godini; povećanje broja licenciranih pružalaca usluga sa 532 na 600; povećanje broja skloništa za ranjive grupe sa tri na pet; kao i uspostavljanje specijalizovanih usluga za žene i djecu žrtve seksualnog nasilja, tako da najmanje tri takve usluge budu operativne do 2028. godine.[170] Mjere (odnosno planirane aktivnosti) obuhvataju definisanje načina finansiranja usluga socijalne i dječje zaštite na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i izradu metodologija za utvrđivanje cijena usluga savjetovanja, skloništa, grupnog stanovanja i integrisanih usluga za ranjive grupe. Ostale aktivnosti uključuju izradu podzakonskih akata i protokola za krizne centre za žrtve seksualnog nasilja, regulisanje uslova za pružaoce usluga i procjenu ukupnih potreba za uslugama. Ove aktivnosti koordiniraju različiti državni organi (npr. Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo pravde), ženske nevladine organizacije, Crveni krst i zajednice opština. Većina aktivnosti planirana je za period od prvog kvartala 2025. do četvrtog kvartala 2026. godine. Finansiranje se prvenstveno očekuje iz redovnih budžetskih sredstava, a u pojedinim slučajevima i iz donatorskih fondova. Za više aktivnosti navedeno je da ne zahtijevaju dodatna finansijska sredstva.

U okviru **Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje Konvencije Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) 2023–2027**, Poglavlje II „Sveobuhvatan odgovor na nasilje nad ženama" sadrži Operativni cilj 2: „Obezbijediti efikasne, sveobuhvatne i koordinisane politike na teritoriji cijele države kroz unaprijeđen institucionalni, finansijski i organizacioni okvir". Ovaj cilj usmjeren je na unapređenje institucionalnog odgovora na nasilje nad ženama kroz povećanje broja stručnjaka u ključnim institucijama.[171] Do 2025. godine očekuje se povećanje broja specijalizovanih stručnjaka u centrima za socijalni rad, policiji, zdravstvenim ustanovama, jedinicama lokalne samouprave i ministarstvima za 20%, dok je do 2027. godine planirano povećanje od 30%. Takođe, cilj je povećanje finansijskih sredstava za prevenciju svih oblika nasilja obuhvaćenih Istanbulskom konvencijom, uz planirano povećanje od 30% do 2025. godine i 50% do 2027. godine. Nadalje, predviđen je razvoj baze podataka i njeno stavljanje na raspolaganje svim relevantnim institucijama, sa

[170] MSSPD. Strategija razvoja sistema socijalne i dječje zaštite za period 2025–2028. 2024. Pristupljeno 17. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/bb77fe25-5ffd-43a2-9313-738e0e0b725e.
[171] Nacionalni plan za sprovođenje Konvencije Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) za period 2023–2027. Crna Gora. 23.

ciljem povećanja broja institucija koje imaju pristup sa dvije na četiri do 2025. godine, odnosno na šest do 2027. godine.

Mjere planirane u okviru Operativnog cilja 2 odnose se na jačanje pravnog i finansijskog okvira za prevenciju i suzbijanje svih oblika nasilja. One uključuju usvajanje i sprovođenje relevantnih zakona i mjera kojima se obezbjeđuje rodna ravnopravnost, izdvajanje dovoljnih stručnih i finansijskih resursa za institucije i organizacije koje rade na zaštiti žena, kao i povećanje budžetskih izdvajanja države radi demonstriranja finansijske odgovornosti i vlasništva nad politikama u ovoj oblasti (€1.000.000, period Q1 2023 – Q4 2027). **Posebna pažnja posvećena je obezbjeđivanju održivog finansiranja ženskih organizacija civilnog društva koje pružaju specijalizovane usluge žrtvama nasilja, uključujući uspostavljanje dugoročnih grantova i unapređenje procedura javnih nabavki** (€1.000.000, period Q4 2024 – Q4 2027). Predviđene su i izmjene zakona i podzakonskih akata kako bi se obezbijedile pristupačne usluge za žene sa invaliditetom koje su preživjele nasilje, kao i kako bi se licenciranim ženskim organizacijama civilnog društva omogućilo pružanje specijalizovanih usluga podrške bez potrebe da korisnice budu upućene od strane centara za socijalni rad. U skladu sa naporima za unapređenje koordinacije i prikupljanja podataka u oblasti prevencije i suzbijanja nasilja, planirane su još dvije mjere. Prva predviđa uspostavljanje jednog ili više zvaničnih koordinacionih tijela sa mandatom da prikupljaju, koordiniraju, sprovode, prate i ocjenjuju politike koje se odnose na sve oblike nasilja obuhvaćene Istanbulskom konvencijom. U tim tijelima biće zastupljene relevantne ženske organizacije civilnog društva, a od njih se očekuje da objavljuju godišnje javne izvještaje o svojim aktivnostima. Ova mjera finansiraće se iz redovnih državnih sredstava i planirana je za period od četvrtog kvartala 2023. do četvrtog kvartala 2027. godine. Druga mjera odnosi se na redovno prikupljanje standardizovanih i razvrstanih statističkih podataka o svim oblicima nasilja nad ženama, uz posebnu pažnju posvećenu slučajevima koji uključuju žene sa invaliditetom, kao i na vođenje detaljnih evidencija o povezanim uslugama iz oblasti zdravstva, socijalne i dječje zaštite. Ova aktivnost planirana je za četvrti kvartal 2027. godine i finansiraće se iz donatorskih sredstava, što ukazuje na potrebu za eksternom podrškom u uspostavljanju sveobuhvatnih sistema podataka koji su od ključnog značaja za kreiranje politika zasnovanih na dokazima i njihovo praćenje.

U okviru Poglavlja IV – Zaštita i podrška, Operativni cilj 4 predviđa „Uspostavljanje i jačanje specijalizovanih usluga u skladu sa Konvencijom, te pružanje zaštite i podrške žrtvama i svjedocima svih oblika nasilja obuhvaćenih Konvencijom, kako bi se osiguralo ostvarivanje ljudskih prava i bezbjednost žrtava". Ovim ciljem predviđeno je povećanje broja licenciranih specijalizovanih usluga u skladu sa Istanbulskom konvencijom sa tri na četiri usluge, uz cilj da do 2027. godine bude uspostavljeno ukupno šest takvih usluga.[172] Broj mjesta u skloništima za žene žrtve nasilja u porodici planiran je da se poveća sa 38 u 2023. godini na 50 do 2025. godine, odnosno na 62 do 2027. godine. **Planirano je uspostavljanje novih usluga za žrtve prisilnih brakova, uhođenja i seksualnog nasilja, uključujući tri usluge do 2025. godine i pet usluga do 2027. godine. Pored toga, do 2025. godine biće uspostavljen jedan krizni centar za slučajeve seksualnog nasilja, a do 2027. godine još dva dodatna centra.**

Operativni cilj 4 takođe predviđa niz mjera usmjerenih na unapređenje institucionalnog odgovora na nasilje nad ženama i djecom, sa fokusom na jačanje međuinstitucionalne saradnje, obezbjeđivanje pristupa jasnim informacijama, uslugama podrške, pravnoj pomoći i specijalizovanoj zaštiti. Ključne aktivnosti uključuju reviziju i primjenu protokola, distribuciju informativnih materijala, obuke stručnih lica i unapređenje mehanizama za podnošenje pritužbi. Nadležne institucije uključuju Ministarstvo socijalnog

[172]Nacionalni plan za sprovođenje Konvencije Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) za period 2023–2027. Crna Gora. 36. Dokument ne navodi jasno o kojim se uslugama radi.

staranja, brige o porodici i demografije, Ministarstvo pravde, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Vrhovni sud i ženske organizacije civilnog društva. Većina mjera planirana je za period od četvrtog kvartala 2024. do 2027. godine i finansira se iz redovnih budžetskih sredstava. Pored toga, ovi ciljevi definišu ključne aktivnosti za podršku žrtvama rodno zasnovanog nasilja, naročito ženama i djeci, kroz unapređenje infrastrukture, usluga i protokola (€600.000). To uključuje uspostavljanje adekvatnog broja sigurnih kuća uz održivo finansiranje i odgovarajuću geografsku pokrivenost, unapređenje usluga koje doprinose ekonomskom osnaživanju i samostalnosti žena, **kao i stvaranje pristupačnih kriznih centara za žrtve silovanja i seksualnog nasilja, koji bi pružali medicinske, forenzičke, traumatske i savjetodavne usluge (€150.000 iz donatorskih sredstava).** Takođe se predlažu programi podrške djeci koja su bila svjedoci nasilja, uz obezbjeđivanje pravne i psihosocijalne pomoći (€2.000 + €45.000).[173] Svaka aktivnost povezana je sa nadležnim institucijama, rokovima za sprovođenje (u periodu od trećeg kvartala 2024. do četvrtog kvartala 2027. godine) i procijenjenim izvorima finansiranja, uključujući redovna budžetska sredstva i donatorska sredstva.

Tabela 12. Predloženi budžet za sprovođenje Nacionalnog akcionog plana za sprovođenje Konvencije Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) 2023–2027

Operativni ciljevi	Budžet	Donacije
Obezbijediti promociju i zaštitu prava svih osoba, a posebno prava žena, na život bez nasilja u javnoj i privatnoj sferi, u skladu sa principima jednakosti i zabrane diskriminacije.	1.000.000	0
Djelotvorne, sveobuhvatne i koordinisane politike na nivou cijele države, podržane svim neophodnim institucionalnim, finansijskim i organizacionim strukturama.	2.000.000	35.000
Ostvarivanje rodne ravnopravnosti i prevencija nasilja nad ženama kroz promjenu društvenih i kulturnih obrazaca ponašanja žena i muškaraca, uklanjanje predrasuda i rodnih stereotipa, adekvatnu obuku svih stručnih lica, kao i programe za učinioce nasilja radi sprečavanja dalje viktimizacije preživjelih rodno zasnovanog nasilja.	15.000	513.000
Uspostavljanje i jačanje zakonskih i drugih mjera, u skladu sa međunarodnim pravom, radi pružanja zaštite i podrške žrtvama i svjedocima svih oblika nasilja obuhvaćenih Konvencijom, zasnovanih na razumijevanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici iz rodne perspektive, usmjerenih na ljudska prava i bezbjednost žrtve.	957.000	0
Stvaranje neophodnog zakonodavnog okvira za sprečavanje nasilja nad ženama, zaštitu žrtava od dalje viktimizacije i obezbjeđivanje snažne intervencije i krivičnog gonjenja od strane organa za sprovođenje zakona.	0	40.000
Stvaranje uslova da se istrage i sudski postupci sprovode bez neopravdanog odlaganja, uz uvažavanje razumijevanja nasilja iz rodne perspektive, kako bi se obezbijedila djelotvorna istraga i krivično gonjenje za sva krivična djela obuhvaćena ovom Konvencijom.	0	4.000

[173] Ovako je navedeno u Akcionom planu.

Obezbijediti praktičnu primjenu člana 52 Zakona o strancima, koji ženama migrantkinjama žrtvama nasilja nad ženama omogućava da, iz humanitarnih razloga, dobiju autonomnu dozvolu boravka, te izraditi rodno senzitivne smjernice usmjerene na podizanje svijesti relevantnih aktera o specifičnim potrebama zaštite žena tražiteljki azila koje su žrtve ili su u riziku od rodno zasnovanog nasilja.	2.000	0
Srednjoročna evaluacija	2.500	0
Ukupno po izvoru finansiranja:	**3.974.500**	**594.000**
Ukupno 2023 – 2027. godina		**4.568.500**

Kao što pokazuje prethodni pregled, iako je Crna Gora preuzela obaveze u oblasti suzbijanja nasilja nad ženama kroz niz strategija, akcionih planova i sektorskih politika, ove obaveze još uvijek nijesu dosljedno reflektovane u srednjoročnim budžetskim okvirima (SBO) i povezanim budžetskim programima. Kao rezultat toga, i dalje je teško jasno pratiti na koji način se strateški ciljevi i planirane mjere prevode u srednjoročna budžetska izdvajanja i godišnje planove potrošnje. Jačanje povezanosti između političkih opredjeljenja, prioriteta srednjoročnog budžetskog okvira i budžetskih programa unaprijedilo bi transparentnost i omogućilo efikasnije praćenje resursa namijenjenih prevenciji i odgovoru na rodno zasnovano nasilje.

Srednjoročno budžetsko planiranje na opštinskom nivou

Lokalne samouprave ne primjenjuju programsko i učinsko budžetiranje niti uzimaju u obzir srednjoročnu perspektivu planiranja. Opštine pripremaju svoje budžete na gotovinskoj osnovi, koristeći tradicionalnu linijsku strukturu budžeta. Budžeti nijesu organizovani po programima, a učinsko budžetiranje se ne primjenjuje na nivou lokalne samouprave. Lokalne samouprave ne planiraju svoje rashode na srednji rok, odnosno ne koriste srednjoročne budžetske okvire (SBO).[174] Od 2020. godine usvajani su propisi koji predstavljaju početne korake ka uvođenju rodno odgovornih lokalnih politika, uključujući i rodno odgovorno budžetiranje (ROB). Ministarstvo finansija usvojilo je Smjernice za pripremu i procjenu analize uticaja odluka i drugih propisa organa lokalne samouprave, koje uključuju rodnu dimenziju. Članom 2 propisano je da analiza uticaja propisa treba da obuhvati definisanje problema odnosno ciljeva koje predloženi propis treba da riješi, identifikaciju i analizu mogućih opcija za rješavanje tih problema, procjenu fiskalnog uticaja, procjenu uticaja propisa na rodnu ravnopravnost, konsultacije sa zainteresovanim stranama, kao i praćenje i evaluaciju.[175]

Za potrebe ovog istraživanja analiziran je Lokalni plan za unapređenje socijalne inkluzije i razvoj usluga socijalne i dječje zaštite 2024–2027 najveće opštine i glavnog grada, Podgorice, kao ilustrativan primjer opštinskih budžetskih praksi. Podgorica je takođe najrazvijenija opština kada je riječ o specijalizovanim uslugama, pa je u odnosu na druge opštine bilo dostupno više relevantnih informacija za analizu.[176]

[174] OECD dokument o budžetiranju - Jačanje upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori. 2025. 17.
[175] MF. 2024. Smjernice za pripremu i procjenu analize uticaja propisa i drugih akata organa lokalne samouprave. Pristupljeno 17. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/552adc6e-4b4e-458b-a9ec-b8feedd2562f.
[176] Lokalni plan za unapređenje socijalne inkluzije i razvoj usluga socijalne i dječje zaštite 2024–2027. Crna Gora. 31.

U okviru Strateškog cilja 4 Plana, „Unaprijeđene usluge podrške, zaštite i socijalne inkluzije za žrtve rodno zasnovanog i nasilja u porodici", Tabela 13 pruža pregled povezanih aktivnosti u trogodišnjem periodu.

Tabela 13. Akcioni plan – Cilj 4 „Unaprijeđene usluge podrške, zaštite i socijalne inkluzije za žrtve rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici"

Aktivnost	Pokazatelji	Nosioci aktivnosti	Vremenski okvir	Izvori finansiranja
4.8 Jačanje kapaciteta skloništa za žrtve nasilja u porodici	- Sklonište usklađeno sa standardima - Najmanje 50 korisnika/ca	Organizacije civilnog društva u saradnji sa Ministarstvom i Sekretarijatom za socijalno staranje	2024–2027	3.000 € godišnje Glavni grad, Ministarstvo, donatori
4.9 Uspostavljanje kriznog centra za žrtve nasilja nad ženama (u skladu sa Istanbulskom konvencijom)	- Usluga uspostavljena - 200 korisnika/ca	Organizacije civilnog društva u saradnji sa Ministarstvom i Sekretarijatom za socijalno staranje	2024–2027	5.000 € godišnje Ministarstvo, donatori, Glavni grad
4.10 Uspostavljanje programa podrške (reintegracije) za žene žrtve dugotrajnog nasilja	- Broj sprovedenih programa - Broj učesnica	Ministarstvo Sekretarijat za socijalno staranje Kancelarija za rodnu ravnopravnost; ženske NVO; institucije; međunarodne organizacije	2024–2027	Ministarstvo, Glavni grad, donatori

Tabela pokazuje da je za finansiranje aktivnosti identifikovano više aktera kao potencijalnih izvora sredstava, ali raspodjela finansijske odgovornosti među njima nije precizirana. Dostupne informacije ukazuju na to da bi se sredstva mogla obezbjeđivati iz kombinacije opštinskih budžeta, nacionalnih budžetskih izdvajanja i donatorskih doprinosa. Međutim, odsustvo detaljne razrade izvora finansiranja ograničava transparentnost u pogledu udjela podrške koji dolazi iz svakog pojedinačnog izvora.
Nadalje, dokumentacija ne pokazuje na koji način su ove obaveze ugrađene u višegodišnji budžetski okvir opštine (koji ne postoji) niti kako su reflektovane u nacionalnom budžetu. Na osnovu godišnjeg budžeta Glavnog grada Podgorice nije moguće jasno utvrditi da li su sredstva za specijalizovane usluge opredijeljena, niti u kojem iznosu.

Međutim, prema Izvještaju o realizaciji Akcionog plana za postizanje rodne ravnopravnosti u Glavnom gradu za period 2023–2025 (2023), kao i na osnovu intervjua sprovedenih za potrebe ovog istraživanja, Glavni grad pruža podršku Sigurnoj ženskoj kući obezbjeđivanjem prostora koji se koristi kao sklonište za žene i djecu žrtve nasilja.

Godišnje budžetske obaveze za rješavanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici

Jedan od načina prikazivanja budžetskih rashoda jeste kroz **programsku klasifikaciju**. U okviru ove klasifikacije, svi programi, potprogrami i aktivnosti koje sprovode korisnici budžeta (potrošačke jedinice) grupisani su u **12 glavnih programa**, koji prikazuju svrhe za koje se budžetska sredstva troše. Jedan od tih programa je **Socijalno staranje**, u okviru kojeg se na centralnom nivou planiraju sredstva koja se mogu povezati sa specijalizovanim uslugama definisanim Istanbulskom konvencijom. Međutim, u godišnjim budžetima ne postoje jasno označene budžetske linije koje bi se mogle direktno povezati sa uslugama namijenjenim žrtvama nasilja nad ženama.

U periodu od 2022. do 2025. godine, budžetska izdvajanja uglavnom su služila istim namjenama, uz manje razlike u realizaciji usljed promjena institucionalnih nadležnosti i eksternog finansiranja (npr. projekata Evropske unije). Budžetske tabele ne prikazuju jasno koja su sredstva namijenjena finansiranju usluga za žrtve nasilja nad ženama ili nasilja u porodici. Stoga je kao primjer prikazan budžet za 2025. godinu. U njemu transferi za socijalnu zaštitu iznose 1,068 milijardi eura, što čini 37% ukupno planiranih rashoda za 2025. godinu (vidjeti Tabelu 14).

Tabela 14. Zakon o budžetu za 2025. godinu – Obrazloženje rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji (42 – Transferi za socijalnu zaštitu)[177]

Ekonomska klasifikacija	Plan za 2025. godinu (€)	% učešća
42 Transferi za socijalnu zaštitu	1.068.001.585	100
421 Prava iz oblasti socijalne zaštite	221.540.000	21

Prava iz oblasti socijalne zaštite planirana su u iznosu od 21% ukupno planiranih rashoda za socijalnu zaštitu i namijenjena su za: ostvarivanje prava na dječji dodatak, zaštitu boraca i osoba sa invaliditetom, materijalna davanja porodicama, naknade za porodiljsko odsustvo, dodatak za njegu i pomoć drugog lica, ishranu djece u predškolskim ustanovama, izdržavanje korisnika u ustanovama rezidencijalnog smještaja i druga prava iz oblasti socijalne zaštite. Konkretan iznos opredijeljen za specijalizovane usluge za osobe koje su preživjele nasilje nad ženama nije naveden.

Transferi institucijama, pojedincima, organizacijama civilnog društva žena (ŽOCD) i javnom sektoru planirani su u iznosu od 444,4 miliona eura, što čini gotovo 16% ukupno planiranih rashoda za 2025. godinu (vidjeti Tabelu 15).

Tabela 15. Zakon o budžetu za 2025. godinu – Obrazloženje rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji (43 – Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru)[178]

Ekonomska klasifikacija	Plan za 2025. godinu (€)	% učešća
43 Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru	446,404,295	100

[177] Skupština Crne Gore. Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2025. godinu. 2024. Pristupljeno 17. aprila 2025. Dostupno na: https://zakoni.skupstina.me/zakoni/web/app.php/akt/3552.

[178] Službeni list Crne Gore. Zakon o budžetu Crne Gore za 2025. godinu. Službeni list Crne Gore br. 11/2025. Pristupljeno 17. aprila 2025. Dostupno na: https://www.sluzbenilist.me/propisi/3B74EDB7-095E-4176-9B7C-2777D6C50FA8?page=6.

431 Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru	401,052,338	90
432 Ostali transferi	45,351,957	10

Iako je dat pregled namjena za koje su planirana sredstva, izdvajanja namijenjena uslugama za žrtve nasilja nad ženama nijesu jasno prikazana.[179] Zakon o budžetu ne pruža precizne informacije o budžetskim linijama u okviru kojih su planirana sredstva namijenjena finansiranju usluga za žrtve nasilja nad ženama.[180]

Jedino finansiranje specijalizovanih usluga koje se može pratiti odnosi se na sredstva dodijeljena putem javnih poziva. Ministarstvo rada i socijalnog staranja je 2022. godine, kroz javni poziv „Zaštita od nasilja nad ženama i nasilja u porodici", opredijelilo 300.000 eura za projekte koje sprovode ženske organizacije civilnog društva u oblasti zaštite od nasilja nad ženama i nasilja u porodici.[181] Iako je u javnom pozivu navedeno da je namijenjen finansiranju specijalizovanih usluga u skladu sa Istanbulskom konvencijom, njegovi kriterijumi omogućavali su učešće znatno širem krugu organizacija. Nadalje, poziv je obuhvatao tri prioritetne oblasti: aktivnosti koje sprovode licencirani pružaoci usluga, jačanje kapaciteta organizacija za proces licenciranja i projekte koje sprovode nelicencirani pružaoci usluga. Minimalan iznos po projektu iznosio je 20.000 eura, dok je maksimalan iznos bio 40.000 eura. Sredstva su raspodijeljena među 12 organizacija, od kojih većina nije bila pružalac specijalizovanih usluga. Pored toga, intervjui sprovedeni za potrebe ovog istraživanja, kao i obračun dodijeljenih iznosa, ukazuju na to da je od organizacija traženo da umanje predložene budžete prije potpisivanja ugovora.[182] Iste godine Ministarstvo je takođe opredijelilo 40.000 eura za finansiranje usluge SOS telefonske linije za odrasla i starija lica žrtve zlostavljanja i nasilja.[183] Ova sredstva dodijeljena su jednoj organizaciji, koja je bila pružalac specijalizovanih usluga, iako javnim pozivom nije bilo izričito propisano da podnosioci prijava moraju biti pružaoci specijalizovanih usluga. Organizacija je dobila cjelokupan opredijeljeni iznos, jer jedini drugi prijavljeni podnosilac, koji nije bio pružalac specijalizovanih usluga, nije dostavio kompletnu dokumentaciju.[184] Nadalje, 100.000 eura opredijeljeno je za finansiranje skloništa za žrtve nasilja.[185] Ova sredstva raspodijeljena su između dvije organizacije.[186] Iako ovaj javni poziv takođe nije bio posebno namijenjen pružaocima specijalizovanih usluga, obje organizacije koje su dobile sredstva bile su pružaoci

[179] Budžetska linija 431 obuhvata: 4311 Transferi za zdravstvo, 4312 Transferi za obrazovanje, 4313 Transferi kulturnim i sportskim ustanovama, 4314 Transferi nevladinim organizacijama, 4315 Transferi političkim partijama, udruženjima i sindikatima, 4316 Transferi za jednokratne socijalne pomoći, 4317 Transferi za lična primanja pripravnika, 4318 Ostali transferi pojedincima i 4319 Ostali transferi institucijama.

[180] Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije (MSSPD) nije dostavilo ni pisani odgovor kojim bi pojasnilo koje budžetske linije obuhvataju izdvajanja za suzbijanje nasilja nad ženama tokom istraživanja koje je sproveo Centar za ženska prava (CŽP) 2025. godine.

[181] MRZSD. Javni konkurs za finansiranje projekata u oblasti zaštite žena od nasilja i nasilja u porodici za 2022. godinu. Pristupljeno 21. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/javni-konkurs-za-finansiranje-projekata-nvo.

[182]MRZSD. Odluka o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata nevladinih organizacija u oblasti zaštite od nasilja nad ženama i nasilja u porodici. 2022. Pristupljeno 27. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/0d890933-56d9-4418-afc8-78af8eeb2d9e.

[183] MSSPD. Javni poziv za finansiranje usluge SOS telefona za odrasla i stara lica koja su žrtve zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja u porodici i eksploatacije. 2022. Pristupljeno 21. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-za-finansiranje-usluge-sos-telefona-za-odrasla-i-stara-lica-koji-su-zrtve-zlostavljanja-zanemarivanja-nasilja-u-porodici-i-eksploatacije.

[184] MSSPD. Odluka br. 21-128/22-847/9. 2022. Pristupljeno 27. aprila 2025. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download/60e20f14-e192-46b6-84ee-91f8fac64ac6?version=1.0.

[185] MRSS. Javni poziv br. 01-128/22-1090/1. 2022. Pristupljeno 26. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/72cf58d5-a6e3-48a3-bd5a-9e92ad52d4d7.

[186] MRSS. Odluka br. 01-011/22-1090/6. 2022. Pristupljeno 27. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/odluka-o-finansiranju-usluge-smjestaja-u-prihvatilistu.

specijalizovanih usluga, dok je treći podnosilac prijave, prema dostupnim informacijama, odbijen zbog zakašnjelog podnošenja prijave.

U 2023. godini, Ministarstvo rada i socijalnog staranja (MRSS) ponovo je dodijelilo 300.000 € putem šireg javnog poziva pod nazivom „Smještaj i savjetovanje za žrtve nasilja u porodici", pod istim uslovima kao i prethodne godine.[187] Ova sredstva su raspodijeljena na 11 organizacija, od kojih neke nijesu bile pružaoci specijalizovanih usluga.[188] Dodijeljeno je 39.998 € za finansiranje SOS telefonske linije za odrasle i starije osobe žrtve zlostavljanja,[189] pri čemu je cjelokupan iznos dodijeljen jednom pružaocu specijalizovanih usluga.[190] Takođe, dodijeljena su sredstva za uslugu smještaja u skloništu za djecu, odrasle i starije osobe, odnosno odrasle osobe sa djecom koje su žrtve zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja nad ženama i nasilja u porodici, pri čemu je putem javnog poziva dodijeljeno 99.928 €, što je raspodijeljeno na dvije organizacije koje pružaju specijalizovane usluge.[191]

U 2024. godini, Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije (MSSPD) dodijelilo je 172.803 € za usluge savjetovanja putem javnog poziva pod nazivom „Savjetovanje za djevojčice i žene sa invaliditetom, LBTIQ+ i druge, Romkinje i Egipćanke žrtve nasilja".[192] Iako se naslov poziva odnosio isključivo na žene iz marginalizovanih grupa, prioritetne oblasti obuhvatale su i druge žene žrtve nasilja. U poređenju sa prethodne dvije godine, kada je za šire javne pozive u oblasti nasilja nad ženama i nasilja u porodici bilo opredijeljeno 300.000 €, to je predstavljalo smanjenje ukupno dostupnih sredstava za približno 42%. Pored toga, iznos raspoloživ po projektu smanjen je sa 20.000–40.000 € u prethodnim godinama na 10.000–15.000 € u 2024. godini. Istovremeno, povećan je broj podržanih organizacija, što je dodatno smanjilo iznos sredstava dostupnih po organizaciji. Bespovratna sredstva dodijeljena su za 14 organizacija.[193] Više od polovine njih nijesu bili pružaoci specijalizovanih usluga. Smanjenje ukupnog budžeta za ovaj javni poziv dodatno je otežalo položaj malih, specijalizovanih organizacija koje nemaju kontinuirano institucionalno finansiranje za licenciranje i održavanje usluga, posebno imajući u vidu da je to predstavljalo njihovu jedinu priliku da dobiju sredstva od Ministarstva. Iste godine, Ministarstvo je opredijelilo 200.000 € za usluge smještaja u skloništima, što je predstavljalo povećanje od 100% ukupnog fonda namijenjenog skloništima u odnosu na prethodne godine. Međutim, kako su sredstva raspodijeljena između četiri organizacije, iznos dodijeljen po organizaciji u suštini je ostao nepromijenjen.[194] Dalje, dodijeljeno je 40.000 € za finansiranje SOS telefonske linije za odrasle i starije osobe žrtve zlostavljanja, pri čemu su sredstva dodijeljena jednoj organizaciji, koja je ujedno bila i jedini podnosilac prijave.[195] Intervjui sprovedeni za potrebe ovog istraživanja ukazali su da lokalne SOS telefonske linije ne ispunjavaju uslove javnog poziva jer ne posjeduju potrebnu licencu. Prema navodima

[187] MRSS. Javni konkurs za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija pod nazivom „Smještaj i savjetovanje za žrtve nasilja u porodici". 2023. Pristupljeno 21. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/javni-konkurs-smjestaj-i-savjetovanje-za-zrtve-nasilja-u-porodici.

[188] MRSS. Odluka br. 01/-128/23-2826/40. 2023. Pristupljeno 29. aprila 2025. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download-preview/208cf437-8a9e-4e24-a8cd-26358ec17293?version=1.0.

[189] MRSS. Javni poziv br. 2023. Pristupljeno 21. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/ea5a7e16-25d2-4e07-b908-f86fbdc4bf57.

[190] MRSS. Odluka br. 01-128/23-773/9. 2023. Pristupljeno 27. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/870e0b27-9e86-4c53-9418-8c0db33a126a.

[191] MRSS. Odluka br. 01-128/23-2393/17. 2023. Pristupljeno 30. aprila 2025. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download-preview/4cfd5a11-5851-41b0-8b5d-a778cc37a7ba?version=1.0.

[192] MRSS. Javni poziv. 2024. Pristupljeno 21. aprila 2025. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download-preview/b4db3e36-44c9-4027-a113-e0f219be6bdb?version=1.0.

[193] MSSPD. Odluka br. 01-128/24-140/10. 2024. Pristupljeno 23. aprila 2025. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download-preview/d14e5851-61cc-48e5-a6ad-495d11864e31?version=1.0.

[194] MRSS. Odluka o finansiranju usluge smještaja u prihvatilištu/skloništu. 2024. Pristupljeno 23. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/odluka-o-finansiranju-usluge-smjestaja-u-prihvatilistu-sklonistu.

[195] MRSS. Odluka o finansiranju usluge SOS telefona za odrasla i stara lica. 2024. Pristupljeno 23. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/odluka-o-finansiranju-usluge-sos-telefon-za-odrasla-i-stara-lica.

sagovornika, zbog nestabilnog i projektno zasnovanog finansiranja, ove organizacije nijesu u mogućnosti da obezbijede kontinuirane zarade za stručni kadar, što predstavlja jedan od ključnih uslova za dobijanje i zadržavanje licence.

U 2025. godini, Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije (MSSPD) planiralo je da opredijeli 170.000 € za projekte usmjerene na prevenciju nasilja nad ženama i osnaživanje djevojčica i žena sa invaliditetom, LBTIQ+ osoba, te Romkinja i Egipćanki koje su preživjele nasilje.[196] U poređenju sa 172.803 € dodijeljena u 2024. godini, to je predstavljalo blago smanjenje ukupno raspoloživih sredstava od približno 1,6%. Bespovratna sredstva ponovo su dodijeljena za 14 organizacija, od kojih približno polovina nijesu bile pružaoci specijalizovanih usluga.[197] Iste godine, sredstva opredijeljena za usluge smještaja u skloništima povećana su sa 200.000 € na 500.000 €,[198] što predstavlja povećanje od 150% u odnosu na prethodnu godinu. Finansiranje je ponovo raspodijeljeno između četiri organizacije, što je rezultiralo značajnim povećanjem iznosa dodijeljenog po organizaciji. Dalje, opredijeljeno je 45.000 € za finansiranje SOS telefonske linije za odrasle i starije osobe žrtve zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja nad ženama, nasilja u porodici i eksploatacije.[199] Sredstva su dodijeljena jednoj organizaciji, koja je ujedno bila i jedini podnosilac prijave.[200]

Dodatno, u budžetu Ministarstva ljudskih i manjinskih prava (MLJMP) planirana su i opredijeljena sredstva u okviru budžetskog programa 12 025 – Unapređenje i zaštita ljudskih i manjinskih prava i promocija rodne ravnopravnosti.[201] Raspodjela ovih sredstava nije praćena, jer fokus ovog istraživanja nije bio na promociji rodne ravnopravnosti uopšteno.

Planirani rashodi prikazani u Zakonu o budžetu za 2025. godinu za poziciju 22 025 – Socijalna zaštita iznose 250.679.449 €, uz projekcije od približno 256.569.510 € za 2026. godinu i 259.101.200 € za 2027. godinu. Ovi iznosi odražavaju planirane rashode za naredne godine na osnovu trenutnih procjena. Informacije su dostupne samo u ovom zbirnom obliku za cjelokupan program socijalne zaštite, bez detaljnih projekcija za pojedinačne aktivnosti za 2026. i 2027. godinu.

Grafikon 3. Sredstva dodijeljena za specijalizovane usluge putem javnih poziva

[196] MSSPD. Javni poziv. 2025. Pristupljeno 23. aprila 2025. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download-preview/1d9d9697-db8c-488c-aef9-14f30a23a640?version=1.0.

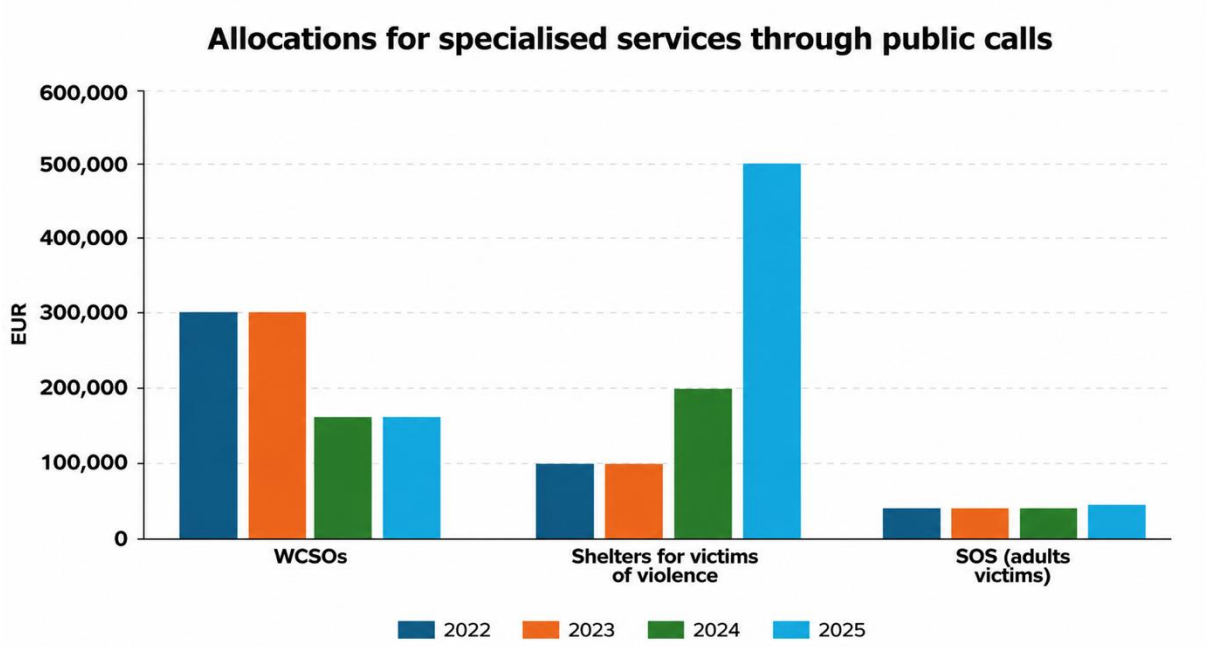
[197] MSSPD. Odluka o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija. Br: 01-128/25-2015/60. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download-preview/a3770405-8079-48a9-85b5-ac90c7b270d2?version=1.0.

[198] MSSPD. Javni poziv br. 01-128/24-2866/2. 2024. Pristupljeno 23. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/c8d47ad6-eb7b-4162-98e3-a65aef46173e.

[199] MSSPD. Pristupljeno 23.aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/31759f62-9ad2-4f24-9776-71ac2ec868d1

[200] MSSPD. Odluka o finansiranju usluge SOS telefona za odrasla i stara lica žrtve zlostavljanja, zanemarivanja, rodno zasnovanog nasilja, nasilja u porodici i eksploatacije, kao i lica u riziku od viktimizacije, za period od 1. januara do 31. decembra 2025. Dostupno na: https://www.google.com/url?q=https://wapi.gov.me/download-preview/0c5dab72-9718-4ca5-a298-410179047201?version%3D1.0&sa=D&source=docs&ust=1780334541908661&usg=AOvVaw1ggRSMuJxo0WI13.gBpNz4Y

[201] MSSPD. Javni poziv. 2024. Pristupljeno 8. avgusta 2025. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download-preview/01c1ccb2-f0e3-4a20-aa33-8377185539fe?version=1.0.



Budući da javno dostupni podaci ne ukazuju sa kojih konkretnih budžetskih stavki Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografije (MSSPD) se ova sredstva dodjeljuju organizacijama, nije moguće pratiti da li je Ministarstvo zaista raspodijelilo iznose planirane budžetom, niti utvrditi razliku između planiranih izdvajanja i stvarno utrošenih sredstava.

Ovi nalazi pokazuju da finansiranje specijalizovanih usluga za žene žrtve nasilja nad ženama u Crnoj Gori i dalje u velikoj mjeri zavisi od projektnog i eksternog finansiranja, bez jasnog dugoročnog državnog planiranja ili namjenskih budžetskih linija. U tom kontekstu, međunarodni i EU mehanizmi finansiranja predstavljaju značajnu priliku za finansiranje reformi i jačanje specijalizovanih usluga podrške. Crnoj Gori je odobreno 80 miliona € bespovratne podrške iz IPA III fondova Evropske unije, što predstavlja značajan korak naprijed u korišćenju sredstava EU za sprovođenje ključnih reformi na putu ka članstvu u EU. Sredstva su dostupna kroz dva višegodišnja finansijska sporazuma između Vlade Crne Gore i Evropske unije. Ova sredstva uključuju podršku reformama usmjerenim na unapređenje kvaliteta života građana kroz jačanje zapošljavanja i **socijalne inkluzije**. Iznos od **31,6 miliona € namijenjenih za zapošljavanje i socijalnu inkluziju** dostupan je kroz Operativni program za zapošljavanje i socijalnu inkluziju (2024–2027). Operativni program za zapošljavanje i socijalnu inkluziju usmjeren je na: jačanje socijalne kohezije, povećanje zaposlenosti, posebno među mladima i **ranjivim grupama**. Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije (MSSPD) navelo je da „nastavlja da unapređuje kvalitet i dostupnost socijalnih usluga, **s ciljem poboljšanja životnog standarda najranjivijih građana**".[202]

Sredstva iz IPA III fondova Evropske unije namijenjena socijalnoj inkluziji predstavljaju priliku za finansiranje reformi ukoliko budu usmjerena na unapređenje specijalizovanih usluga. Iako su značajna za sprovođenje hitnih reformi, poput uspostavljanja centara za žrtve silovanja i centara za seksualno nasilje, ovakva podrška je kratkoročnog karaktera. Istovremeno, Vlada planira da sredstva za nekoliko ključnih

[202] MF. „Crna Gora obezbijedila 80 miliona eura bespovratnih sredstava iz EU fondova: Rezultat timskog rada i posvećene koordinacije IPA struktura". 2025. Pristupljeno 12. avgusta 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/crna-gora-obezbijedila-80-miliona-eura-bespovratnih-sredstava-iz-eu-fondova-rezultat-timskog-rada-i-posvecene-koordinacije-ipa-struktura

aktivnosti obezbijedi iz stranih donacija. To može predstavljati rizik za njihovu realizaciju i dugoročnu održivost.

Opštinski budžeti

Od ukupno 25 opština u Crnoj Gori, njih 11 pružaju specijalizovane usluge: Bar, Berane, Bijelo Polje, Herceg Novi, Nikšić, Plav, Plužine, Podgorica, Rožaje, Tuzi i Ulcinj. Preostalih 14 opština ne pruža takve usluge: Andrijevica, Budva, Cetinje, Danilovgrad, Golubovci, Gusinje, Kolašin, Mojkovac, Petnjica, Pljevlja, Šavnik, Tivat, Zeta i Žabljak.

Svaka opština planira i usvaja sopstveni godišnji budžet. Opštinski budžeti sadrže budžetsku stavku pod nazivom „Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru". U okviru ove budžetske stavke nalaze se budžetske linije prikazane u sljedećim tabelama (8, 9, 10 i 11). Sredstva za specijalizovane usluge koje se odnose na nasilje nad ženama **mogla bi biti opredijeljena** iz ovih budžetskih linija. Međutim, javno dostupni podaci ne pružaju precizne informacije o takvim izdvajanjima.[203]

Radi ilustracije, u ovom pododjeljku dat je pregled opština Podgorica, Nikšić, Bar i Bijelo Polje. Ove opštine odabrane su kao dio uzorka kako bi bile obuhvaćene sve regije države: centralna (Podgorica i Nikšić), južna (Bar) i sjeverna (Bijelo Polje). Takođe, odabrane su zato što u njima djeluju ženske organizacije civilnog društva koje pružaju specijalizovane usluge, poput SOS telefonskih linija, skloništa i psihološke podrške ženama koje su preživjele nasilje. Izbor ovakvih opština omogućava precizniju procjenu troškova pružanja takvih usluga, budući da ih pružaju ženske organizacije civilnog društva; procjena tih troškova ne bi bila jednostavna u sredinama u kojima takve usluge nijesu dostupne.

Opština Podgorica u svojim godišnjim budžetima za period 2022–2025. nije jasno naznačila da li su sredstva izričito opredijeljena za specijalizovane usluge u oblasti suzbijanja nasilja nad ženama ili nasilja u porodici. U okviru Sekretarijata za socijalno staranje, Opština je za 2024. i 2025. godinu opredijelila sredstva za stavku „Ostali transferi pojedincima – podržano stanovanje". Za 2024. godinu opredijeljeno je 2.000 €, dok je za 2025. godinu planirano 4.000 €. Nije bilo jasno na koji način će ova sredstva biti raspodijeljena niti šta konkretno podrazumijeva „podržano stanovanje".

Putem javnog poziva iz 2022. godine, Opština Podgorica dodijelila je sredstva za sedam ženskih organizacija civilnog društva. Međutim, organizacije koje su dobile finansijsku podršku ne pružaju specijalizovane usluge.[204] Analiza javnog poziva putem kojeg je Opština 2023. godine dodijelila 60.000 € ženskim organizacijama civilnog društva pokazuje da su sredstva raspodijeljena na osam organizacija koje djeluju u različitim oblastima.[205] Dio ovih sredstava dodijeljen je organizaciji koja pruža specijalizovane usluge u vezi sa nasiljem nad ženama, ali u odluci nije navedeno o kojoj se organizaciji radi niti iznos dodijeljenih sredstava. Uopšteno, sredstva koja se raspodjeljuju putem opštinskih javnih poziva nijesu namjenski opredijeljena za organizacije koje pružaju specijalizovane usluge. U 2024. godini realizacija budžetske stavke „transferi nevladinim organizacijama" bila je manja od 3%; javno dostupni podaci pokazuju da javni pozivi za dodjelu sredstava ženskim organizacijama civilnog društva nijesu uopšte objavljivani.

U 2025. Godini, Podgorica je opredijelila 175.000 eura za javni poziv za finansiranje nevladinih organizacija koje djeluju u oblasti socijalne i dječje zaštite. Prioritetne oblasti

[203]Opštine koje su bile predmet istraživanja nisu dostavile pojašnjenja tokom istraživanja koje je CŽP sproveo 2025. godine, što ukazuje na neadekvatno planiranje specijalizovanih usluga i/ili nedovoljnu transparentnost.
[204] Glavni grad Podgorica. Rang lista projekata nevladinih organizacija po javnom pozivu za dodjelu sredstava. 2022. Pristupljeno 24. aprila 2025. Godine . Dostupno na: https://starisajt.podgorica.me/storage/25079/62fe24166311a_Rang-lista-projekata-NVO.pdf.
[205]Glavni grad Podgorica. Rang lista projekata nevladinih organizacija po javnom pozivu za dodjelu sredstava. 2023. Pristupljeno 28. aprila 2025. Dostupno na: https://starisajt.podgorica.me/storage/27010/6433daba6e5f9_Rang-lista.pdf.

obuhvatale su: pomoć i podršku starijim licima; unapređenje socijalne inkluzije osoba sa invaliditetom, Roma, Egipćana, materijalno ugroženih porodica i drugih ranjivih grupa; podsticanje razvoja usluga socijalne i dječje zaštite; kao i unapređenje prevencije, podrške i zaštite žrtava nasilja, kao prioritetne oblasti. Odluka o raspodjeli sredstava po ovom javnom pozivu pokazala je da je dodijeljeno 29.700 eura, raspoređenih među pet organizacija.[206] Međutim, među njima nije bilo organizacija koje pružaju usluge žrtvama nasilja nad ženama.

Iz završnog računa budžeta Glavnog grada može se uočiti da nije jasno da li su aktivnosti povezane sa nasiljem nad ženama finansirane iz budžetskih stavki „transferi nevladinom sektoru" i „transferi za jednokratne socijalne pomoći" tokom prethodnog perioda 2022–2025.

Godišnji budžeti ***opštine Nikšić*** za period 2022–2025. godine ne sadrže jasno definisane budžetske stavke koje se odnose na pružanje specijalizovanih usluga za odgovor na nasilje nad ženama. Na osnovu dostupnih javnih dokumenata, čini se da se jedina raspoloživa sredstva obezbjeđuju kroz opštu podršku organizacijama civilnog društva, odnosno nevladinim organizacijama. Na internet stranici opštine Nikšić vidljivo je da su javni pozivi za dodjelu sredstava NVO u periodu 2022–2025. godine obuhvatali prioritetne oblasti kao što su žensko preduzetništvo, sport, prostorno i urbanističko planiranje, poljoprivreda i ruralni razvoj.[207] Nasilje nad ženama nije bilo uvršteno među prioritetne oblasti za podršku ni 2022,[208] ni 2023,[209] ni 2024[210] niti 2025. godine[211].

Godišnji budžeti ***opštine Bar*** za period 2022–2025. godine takođe ne sadrže jasno definisane budžetske stavke koje se odnose na specijalizovane usluge za odgovor na nasilje nad ženama. Kao i u drugim opštinama, čini se da su jedina raspoloživa sredstva obezbjeđivana kroz opštu podršku ženskim organizacijama civilnog društva. Tokom 2025. godine, opština Bar finansirala je jednu organizaciju koja pruža usluge skloništa za žrtve nasilja putem finansiranja projekata organizacija civilnog društva, kao i kroz Lokalni akcioni plan za postizanje rodne ravnopravnosti. Međutim, ova sredstva bila su namijenjena sprovođenju projektnih aktivnosti, a ne direktnom finansiranju usluga.

Kao i u drugim opštinama, godišnji budžeti ***opštine Bijelo Polje*** za period 2022–2025. godine ne sadrže jasno definisane budžetske stavke za specijalizovane usluge namijenjene odgovoru na nasilje nad ženama. Javno dostupni podaci pokazuju da opština Bijelo Polje već nekoliko godina ima budžetsku stavku za socijalno stanovanje (18.000 eura u 2023. godini i 45.000 eura u 2024. godini). Ova sredstva bi potencijalno mogla biti korišćena za podršku onim ženama koje su preživjele nasilje, između ostalih korisnika. Međutim, realizacija ovih sredstava bila je nulta. Budžetskim planom za 2025. godinu

---

[206] Sekretarijat za socijalno staranje. Odluka br. 01-018/25-3597/5. 2025. Pristupljeno 18. septembra 2025. godine. Dostupno na: https://podgorica.me/wp-content/uploads/2025/09/Odluka-o-raspodjeli-sredstava-za-finansiranje-i-sufinansiranje-projekata-i-programa-NVO-iz-oblasti-socijalne-i-djecje-zastite.pdf.

[207] Zvanična internet stranica Opštine Nikšić, Oglasna tabla. Pristupljeno 29. aprila 2025. godine. Dostupno na: http://niksic.me/oglasna-tabla.

[208] Opština Nikšić. Izvještaj Komisije za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata nevladinih organizacija Opštine Nikšić. 2025. Pristupljeno 29. aprila 2025. godine. Dostupno na: http://api.niksic.me/uploads/Izvjestaj_Komisije_za_finansiranje_projekata_NVO_za_2022_godinu_6f5e96355c_ef783aeafe.pdf.

[209] Opština Nikšić. Javni konkurs za finansiranje projekata nevladinih organizacija za 2023. godinu. 2023. Pristupljeno 29. aprila 2025. godine. Dostupno na: http://api.niksic.me/uploads/Javni_konkurs_za_nvo_431a949527.pdf.

[210] Opština Nikšić. Javni konkurs za finansiranje projekata nevladinih organizacija za 2024. godinu. 2024. Pristupljeno 29. aprila 2025. godine. Dostupno na: http://niksic.me/news/odluka-raspodjela-sredstava-nvo-24.

[211] Opština Nikšić. Javni konkurs za finansiranje projekata nevladinih organizacija za 2025. godinu. 2025. Pristupljeno 29. aprila 2025. godine. Dostupno na: http://api.niksic.me/uploads/JAVNI_KONKURS_ZA_FINANSIRANJE_PROJEKATA_NEVLADINIH_ORGANIZACIJA_ZA_2025_GODINU_e77b82dad6.docx.

opredijeljeno je 100.000 eura.[212] Uprkos zvaničnim zahtjevima Centra za ženska prava, opština nije dostavila objašnjenje o namjeni ovih sredstava niti razloge zbog kojih nijesu utrošena u skladu sa planom. Organizacija koja pruža specijalizovane usluge navela je da je: „Posljednji put opština obezbijedila sredstva 2010. godine, a od tada je samo dva ili tri puta raspisala javni poziv za ženske organizacije civilnog društva, što otvara pitanje gdje su sredstva završila.[213] U međuvremenu, opština je za Javnu ustanovu Centar za podršku djeci i porodici izdvojila sredstva u iznosu od 142.000 eura u 2022. godini, koja su povećana na 210.000 eura u 2025. godini. Međutim, ova ustanova nije specijalizovana isključivo za žene žrtve nasilja i ne ispunjava standarde Istanbulske konvencije, kako je navedeno u izvještajima GREVIO.

Zaključak

Crna Gora je prepoznala značaj borbe protiv nasilja nad ženama u skladu sa standardima Istanbulske konvencije. Ostvaren je određeni napredak u uvođenju programskog budžetiranja, srednjoročnog fiskalnog planiranja i elemenata rodno odgovornog budžetiranja. Strateški i planski dokumenti sve više prepoznaju nasilje nad ženama kao prioritetnu oblast i uključuju ciljeve koji se odnose na proširenje specijalizovanih usluga, jačanje institucionalnih kapaciteta i unapređenje mehanizama finansiranja.

Uprkos ovim opredjeljenjima, ona još uvijek nijesu dosljedno odražena u budžetskom okviru. Iako Program 22 – Socijalno staranje obuhvata aktivnosti koje se odnose na nasilje u porodici i zaštitu žena i djece, ni Srednjoročni budžetski okvir niti godišnji budžeti ne pružaju dovoljno detaljne informacije koje bi omogućile identifikovanje planiranih izdvajanja za specijalizovane usluge namijenjene ženama žrtvama nasilja, niti praćenje njihove realizacije. Postojeća budžetska struktura stoga ne omogućava transparentno praćenje budžetskih izdvajanja i utroška sredstava za specijalizovane usluge u skladu sa zahtjevima Istanbulske konvencije.

Jedina javna sredstva koja se mogu jasno identifikovati i pratiti jesu ona koja se dodjeljuju putem godišnjih javnih poziva Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografije. Međutim, ovi javni pozivi ukazuju na nekoliko strukturnih nedostataka. Iako se u njima često formalno upućuje na specijalizovane usluge i Istanbulsku konvenciju, kriterijumi prihvatljivosti omogućavaju učešće organizacijama koje nijesu pružaoci specijalizovanih usluga. Finansiranje i dalje ostaje na godišnjem nivou, projektno zasnovano i nepredvidivo, dok su organizacije obuhvaćene ovim istraživanjem navele da se od njih često tražilo da smanje predložene budžete prije potpisivanja ugovora. Ovakav model finansiranja posebno nepovoljno utiče na male, specijalizovane ženske organizacije civilnog društva, koje se često oslanjaju na ove javne pozive kao na jedini izvor državnog finansiranja za održavanje i pružanje specijalizovanih usluga.

Na lokalnom nivou situacija je još manje transparentna. Opštinski budžeti uglavnom ne sadrže posebne budžetske stavke namijenjene specijalizovanim uslugama za odgovor na nasilje nad ženama, dok su javni pozivi najčešće usmjereni široko prema organizacijama civilnog društva, a ne konkretnim specijalizovanim uslugama. Više od polovine opština u Crnoj Gori i dalje ne pruža specijalizovane usluge, a javno dostupni budžetski podaci rijetko omogućavaju praćenje izdvajanja ili utroška sredstava za ove namjene.

Sveukupno gledano, analiza pokazuje značajan jaz između strateških opredjeljenja i budžetske prakse. Iako nacionalne strategije sve više prepoznaju potrebu za jačanjem specijalizovanih usluga i unapređenjem njihovog finansiranja, postojeći okvir javnog

[212] Opština Bijelo Polje. *Budžet Opštine Bijelo Polje za 2025. godinu*. Pristupljeno 12. avgusta 2025. godine. Dostupno na: https://www.bijelopolje.co.me/images/2025/budzet-2025-konacno.pdf.
[213] GREVIO. *Prvi tematski izvještaj o Crnoj Gori*. 2024. Stav 120.

finansiranja i dalje je fragmentisan, pretežno zasnovan na projektnom finansiranju i nedovoljno transparentan. Odsustvo posebnih budžetskih linija, podataka o rashodima po pojedinačnim uslugama i jasno definisanih srednjoročnih budžetskih izdvajanja otežava procjenu da li su javni resursi dovoljni za obezbjeđivanje dostupnosti, pristupačnosti i kontinuiteta specijalizovanih usluga predviđenih Istanbulskom konvencijom i nacionalnim strateškim dokumentima.

Nalazi dodatno pokazuju da održivost specijalizovanih usluga ne zavisi samo od nivoa javnih ulaganja, već i od samog modela finansiranja. Finansijski okvir koji se pretežno zasniva na godišnjim projektnim grantovima ne može obezbijediti predvidivost neophodnu za dugoročno održavanje specijalizovanih usluga. Održivo pružanje usluga zahtijeva transparentna i jasno prepoznatljiva budžetska izdvajanja iz javnih sredstava, dopunjena predvidivim višegodišnjim finansiranjem koje specijalizovanim ženskim organizacijama civilnog društva omogućava da zadrže kvalifikovano osoblje, obezbijede kontinuitet podrške žrtvama, doprinesu praćenju institucionalnog odgovora i učestvuju u razvoju politika zasnovanih na dokazima. Bez takvog finansijskog okvira, prekidi u pružanju specijalizovanih usluga ostaju značajan rizik, što može ugroziti kako kontinuitet podrške žrtvama, tako i sprovođenje strateških opredjeljenja države.

POGLAVLJE 2. UKRATKO: TROŠKOVI SPECIJALIZOVANIH USLUGA ZA ODGOVOR NA NASILJE NAD ŽENAMA

Ovo poglavlje analizira dostupnost, potražnju, finansiranje i procijenjene troškove specijalizovanih usluga za žrtve nasilja nad ženama u Crnoj Gori. Fokus je stavljen na usluge za koje je sprovedena procjena troškova, odnosno SOS telefone, savjetodavne usluge i skloništa, kroz analizu institucionalnih nadležnosti, raspoloživih podataka o korisnicama, učinka usluga, potražnje, budžetskih izdvajanja, stvarnih rashoda i projektovanih budućih troškova.

Pored toga, poglavlje razmatra postojeći okvir politike, međunarodne standarde, postojeće modele usluga, kao i opredjeljenje Crne Gore da uspostavi tri krizna centra za žrtve silovanja i druge specijalizovane usluge, iako detaljna procjena troškova uspostavljanja kriznog centra za žrtve silovanja nije bila obuhvaćena ovim istraživanjem. Prepoznajući da oporavak od nasilja prevazilazi potrebe za neposrednom zaštitom, poglavlje se takođe bavi značajem socijalnog stanovanja kao ključnog preduslova za dugoročni oporavak, reintegraciju i samostalan život osoba koje su preživjele nasilje.

Na kraju, ovo poglavlje predstavlja procijenjene ukupne troškove obezbjeđivanja specijalizovanih usluga obuhvaćenih ovim istraživanjem i upoređuje ih sa ukupnim državnim budžetom i budžetskim izdvajanjima Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografije za transfere nevladinim organizacijama, ilustrujući finansijske implikacije uspostavljanja održivog sistema specijalizovane podrške ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja.

Kapaciteti za rodno odgovorno budžetiranje specijalizovanih usluga

Some research participants misinterpreted and lacked elementary awareness of the legal and policy framework Ovaj dio analizira u kojoj mjeri nadležni službenici posjeduju kapacitete za primjenu rodno odgovornog budžetiranja u planiranju adekvatnih budžeta za specijalizovane usluge. Javni službenici odgovorni za budžetiranje usluga djelimično razumiju svoje zakonske obaveze i način na koji bi trebalo planirati budžete za specijalizovane usluge. Međutim, njihovo razumijevanje relevantnog pravnog okvira nije dovoljno razvijeno. Pojedini učesnici istraživanja pogrešno su tumačili propise i nijesu imali ni osnovnu svijest o relevantnom pravnom okviru i okviru politike.[214]

Pored toga, postoji ograničeno razumijevanje značaja prikupljanja i korišćenja rodno razvrstanih podataka za planiranje usluga povezanih sa nasiljem nad ženama, iako je to jasno definisana zakonska obaveza propisana Zakonom o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore. Trenutno se podaci prikupljaju ad hoc, bez standardizovanog pristupa. Ne postoji sistematičan i organizovan način prikupljanja podataka o korisnicama usluga povezanih sa nasiljem nad ženama. Rodno razvrstani podaci prikupljaju se za određene usluge socijalne zaštite (poput narodnih kuhinja), ali ne i posebno za usluge namijenjene odgovoru na nasilje nad ženama.

[214] Istraživači su intervjuisali sedam predstavnica ženskih organizacija civilnog društva i dvije službenice zadužene za finansije i rodnu ravnopravnost iz različitih opština.

Službenici za rodnu ravnopravnost i službenici za finansije u opštinama rijetko sarađuju, ako uopšte sarađuju. Kada saradnja postoji, ona nije dovoljna da obezbijedi adekvatno razmatranje finansijskih i rodnih aspekata tokom budžetskih procesa. Jedan od intervjuisanih službenika za rodnu ravnopravnost naveo je da uopšte nije uključen u budžetske procese; umjesto toga, budžet priprema sekretar Sekretarijata za socijalno staranje i dostavlja ga Sekretarijatu za finansije, gdje se prikupljaju svi budžetski prijedlozi. Nedovoljna interakcija između službenika za rodnu ravnopravnost, pružalaca socijalnih usluga i službenika za finansije tokom procesa izrade budžeta može doprinijeti netačnim procjenama troškova povezanih sa pružanjem specijalizovanih usluga.

Iako su preduzeti određeni koraci ka uvođenju rodno odgovornog budžetiranja, neophodni preduslovi za njegovu djelotvornu i sistematsku primjenu još uvijek nijesu u potpunosti ispunjeni. Iako su uspostavljeni normativni okvir i alati za pripremu budžeta, Državna revizorska institucija (DRI) ocijenila je da i dalje postoje značajni nedostaci u praćenju i evaluaciji pokazatelja u okviru Srednjoročnog budžetskog okvira i strateških planova.[215] Budžetske jedinice i dalje ne sprovode redovne budžetske analize, niti obezbjeđuju razvrstavanje podataka po polu, iako je to obaveza propisana Zakonom o rodnoj ravnopravnosti. Nedostatak pouzdanih i preciznih podataka predstavlja značajnu prepreku za primjenu rodno odgovornog budžetiranja u oblasti specijalizovanih usluga.

SOS telefon

Prema članu 24 Istanbulske konvencije, države su dužne da uspostave odgovarajuće usluge podrške za žrtve rodno zasnovanog nasilja, uključujući SOS telefone, koji treba da budu dostupni 24 sata dnevno, sedam dana u sedmici. SOS telefoni treba da budu povjerljivi, besplatni i dostupni svim osobama koje su preživjele nasilje, pružajući im hitnu pomoć, informacije o dostupnim uslugama i mogućnostima pravne zaštite. U Crnoj Gori ovu uslugu pružaju ženske organizacije civilnog društva.

Nadležnosti

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore reguliše SOS telefone kao uslugu socijalne podrške.[216] Crna Gora nema jedinstvenu, specijalizovanu uslugu pod vođstvom države koja pruža socijalnu podršku i usluge ženama koje su izložene rodno zasnovanom nasilju. Centri za socijalni rad, kao javne ustanove, nadležni su za pružanje opštih usluga socijalne zaštite i podrške. Crnogorski zakono takođe prepoznaje mogućnost da usluge socijalne zaštite i podrške pružaju privatni subjekti i organizacije.[217] Kao što je već navedeno, svim specijalizovanim SOS telefonima u Crnoj Gori upravljaju ženske organizacije civilnog društva. Trenutno tri licencirana SOS telefona pružaju specijalizovanu podršku ženama: nacionalni SOS telefon za žrtve nasilja u porodici i specijalizovani SOS telefon za žrtve prisilnih brakova, koji se nalaze u Nikšiću, kao i SOS telefon u Plužinama.

Pored toga, sedam ženskih organizacija civilnog društva pruža usluge SOS telefona na lokalnom nivou, ali nijesu licencirane za ovu konkretnu uslugu. Ove organizacije djeluju u Plavu, Podgorici (tri organizacije), Ulcinju, Bijelom Polju i Beranama. Neke od njih posjeduju licence za pružanje savjetodavnih usluga, dok druge nijesu formalno licencirane, ali su već duže vrijeme prepoznate u svojim lokalnim zajednicama kao pouzdani pružaoci

[215] Državna revizorska institucija. Izvještaj o uspješnosti sprovođenja rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori. 2023.

[216] Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, član 119 u vezi sa članom 63.

[217] Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti, član 119.

specijalizovane podrške ženama koje su doživjele nasilje. One angažuju kvalifikovane i obučene stručnjake, pružaju podršku zasnovanu na potrebama preživjelih i pristupu informisanom o traumi, a mnoge svoj rad u velikoj mjeri zasnivaju na volonterskom angažmanu. Međutim, zbog nedostatka održivog i kontinuiranog finansiranja, nijesu u mogućnosti da ispune sve kadrovske i organizacione uslove neophodne za dobijanje licence za pružanje usluge SOS telefona.

Kada je riječ o institucijama nadležnim za planiranje budžeta, u okviru svakog ministarstva u Crnoj Gori postoje posebne finansijske službe koje su odgovorne za dostavljanje budžetskih podataka Ministarstvu finansija, odnosno Direktoratu za budžet, koji objedinjava i obrađuje te podatke. Slično tome, na lokalnom nivou svi relevantni subjekti dostavljaju finansijske podatke sekretarijatima za finansije, gdje se sprovodi cjelokupno budžetsko planiranje. Na centralnom nivou, nadležni organ za planiranje i budžetiranje sredstava za ove usluge jeste Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije (MSSPD), dok su na lokalnom nivou za ove poslove nadležni sekretarijati za socijalno staranje.

Podaci o korisnicama i učincima

Zakon o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore propisuje da se „statistički podaci i informacije koji se prikupljaju, evidentiraju i obrađuju u organima javne vlasti, privrednim društvima, kao i drugim pravnim licima i preduzetnicima, moraju iskazivati i razvrstavati po polu".[218] Podaci razvrstani po polu objavljuju se nedosljedno i sporadično, što otežava praćenje trendova i kreiranje politika zasnovanih na dokazima. Kada je riječ o specijalizovanim uslugama, javno dostupni podaci su ograničeni na podatke o korisnicima skloništa, odnosno na broj žena i djece kojima je pružena podrška tokom godine. Drugi primjeri prikupljanja podataka razvrstanih po polu odnose se uglavnom na pojedine usluge podrške na nivou opštine, poput narodnih kuhinja, gdje opštine prikupljaju podatke o korisnicima i korisnicama. Sveukupno posmatrano, svijest nadležnih institucija o značaju sistematskog i transparentnog prikupljanja, analize i objavljivanja podataka razvrstanih po polu i dalje je ograničena. Istovremeno, opšti nivo razumijevanja među službenicima o važnosti prikupljanja ovih podataka i njihovog razvrstavanja prema polu ili rodu zabrinjavajuće je nizak.

Nasuprot tome, ženske organizacije civilnog društva koje pružaju specijalizovane usluge vode detaljnu evidenciju o korisnicima i redovno prikupljaju podatke razvrstane po polu i uzrastu. Većina ŽOCD koje pružaju ove usluge prikuplja podatke o korisnicima i korisnicama usluga, razvrstane prema polu i starosti. Organizacije takođe prikupljaju određene informacije o mjestu prebivališta i etničkoj pripadnosti korisnica, ukoliko žene same podijele te podatke ili daju saglasnost za njihovo prikupljanje. Prikupljanje ovakvih podataka znatno je otežano kada se usluge pružaju putem telefona, posebno u slučaju anonimnih poziva na SOS telefone. Jedna od učesnica istraživanja ukazala je na izazove u prikupljanju podataka o etničkoj pripadnosti, koji su dostupni samo ukoliko ih korisnice same žele otkriti tokom razgovora. ŽOCD uglavnom čuvaju podatke o korisnicima na privatnim računarima, uz odgovarajuće mjere zaštite, pri čemu ti uređaji nijesu povezani na internet.

Godišnji izvještaji MSSPD-a objavljuju statističke podatke u zbirnom obliku. Izvještaj za 2024. godinu sadrži podatke o broju osoba koje su potražile pomoć putem SOS telefona, broju primljenih poziva, broju pruženih usluga, kao i vrstama pružene podrške, uključujući informisanje, povjerljive razgovore, psihološko i pravno savjetovanje, medijaciju, hitne intervencije i upućivanje na druge servise, zahtjeve za smještaj i pratnju od strane osobe od povjerenja. Podaci razvrstani po polu koje prikupljaju i objavljuju nadležne institucije

[218] Zakon o rodnoj ravnopravnosti Crne Gore, član 14.

objavljuju se nesistematično, nedosljedno i sporadično, što otežava praćenje stanja, analizu trendova i kreiranje politika zasnovanih na dokazima. Kada je riječ o javno dostupnim podacima o korisnicima specijalizovanih usluga, jedini podaci razvrstani po polu odnose se na skloništa, odnosno prikazuju broj žena i djece kojima je pružena podrška na godišnjem nivou.

Potražnja za SOS uslugama

Prema dostupnim podacima, Nacionalni SOS telefon godišnje primi između 2.300 i 2.400 poziva. Na mjesečnom nivou to iznosi između 190 i 200 poziva, odnosno u prosjeku 6 do 7 poziva dnevno.[219]

Tabela 16. Dosadašnji i predviđeni broj korisnika SOS usluga

Godina	Broj korisnika (ukupno)	Broj poznatih korisnika/ pruženih usluga	Broj žena	Broj djece	Broj muškaraca
2022	Stvarni broj	324	276	27	23
2023	Stvarni broj	373	335	25	33
2024	Stvarni broj	409	338	37	34
2025	Stvarni broj	373	325	29	19
2026	Procijenjeni broj	370[220]	319	30	27
2027	Procijenjeni broj	370	319	30	27
2028	Procijenjeni broj	370	319	30	27

Tabela 16 ukazuje na kontinuirano visoku potražnju za uslugama nacionalnog SOS telefona. Ukupan broj korisnika povećao se sa 324 u 2022. godini na 409 u 2024. godini, nakon čega je zabilježen blagi pad na 373 korisnika u 2025. godini. Projekcije za naredni period predviđaju relativno stabilnu potražnju od približno 370 korisnika godišnje. Žene su tokom cijelog posmatranog perioda činile veliku većinu korisnika usluge, što je i očekivano imajući u vidu da je nasilje u porodici rodno zasnovan fenomen koji nesrazmjerno pogađa žene i djevojčice. Intervjuisane ženske organizacije civilnog društva istakle su da je nasilje nad ženama danas vidljivije zahvaljujući većem osnaživanju žena i njihovoj spremnosti da prijave nasilje, kao i podršci koju pružaju ŽOCD i skloništa. Dok su pojedini učesnici istraživanja smatrali da je nasilje oduvijek postojalo, ali da je sada postalo vidljivije, drugi su ukazali na pojavu i porast novih oblika nasilja, posebno sajber nasilja, psihološkog nasilja i seksualnog nasilja. Jedna organizacija je takođe izvijestila o porastu nasilja nad starijim ženama, naročito nakon pandemije COVID-19.

Iako je Crna Gora uspostavila relativno solidan pravni okvir, intervjuisane organizacije naglasile su da nedosljedna primjena propisa i dalje umanjuje djelotvornost mehanizama zaštite. Kao posljedica toga, većina ŽOCD ne očekuje smanjenje ni obima nasilja, niti broja korisnika usluga u narednim godinama. Na osnovu dosadašnjih trendova i intervjua sprovedenih za potrebe ovog istraživanja, država bi trebalo da planira održivo, a po potrebi i povećano finansiranje usluga SOS telefona, u skladu sa postojećim i očekivanim nivoom potražnje.

[219] Press. „Više od 3.500 žena i djece godišnje zatraži pomoć". 2025. Pristupljeno 10. avgusta 2025. godine. Dostupno na: https://press.co.me/vise-od-3-500-zena-i-djece-godisnje-zatrazi-pomoc/.

[220] Projekcije za period 2026–2028 zasnovane su na prosječnom broju korisnika evidentiranom tokom perioda 2022–2025

Budžet i izdaci 2022-2025.

MSSPD je odgovorno za planiranje budžeta i sprovođenje budžetske linije za SOS telefon na centralnom nivou, dok su opštine odgovorne za finansiranje svojih organizacionih jedinica i sistema socijalne zaštite. Međutim, posebne budžetske linije i tačni iznosi sredstava namijenjenih SOS telefonima u skladu sa standardima Istanbulske konvencije nijesu javno dostupni. Nedostatak budžetskih podataka objavljenih u državnim budžetima ukazuje na to da ove institucije nijesu koristile procjenu troškova kao osnov za planiranje budžetskih izdvajanja za ovu uslugu. Takva procjena troškova nije javno objavljena, a državni službenici nijesu odgovorili na zahtjeve CŽP-a za dostavljanje informacija. ŽOCD koje pružaju ove usluge navele su da nijesu bile konsultovane u vezi sa potrebnim budžetskim izdvajanjima za ovu uslugu.

Kao što je navedeno, javni pozivi za SOS usluge ne preciziraju izričito da su namijenjeni specijalizovanim uslugama, niti isključivo uslugama za žene žrtve nasilja. Ipak, putem ovih javnih poziva Ministarstvo je opredijelilo 40.000 € u 2022. godini, 39.998 € u 2023. godini, 40.000 € u 2024. godini i 45.000 € u 2025. godini za usluge SOS telefona za zlostavljane odrasle osobe i starija lica. Iako Ministarstvo u svojim godišnjim izvještajima ova sredstva prikazuje kao finansiranje Nacionalnog SOS telefona, sredstva se ne dodjeljuju direktno toj organizaciji/usluzi, već putem javnih poziva na koje mogu konkurisati i druge nevladine organizacije. Tokom pojedinih godina obuhvaćenih ovim istraživanjem prijavljivale su se i druge organizacije, međutim Nacionalni SOS telefon je ostao jedini podnosilac prijave sa kompletnom dokumentacijom te samim tim i jedina organizacija koja je dobila finansijska sredstva. Ova situacija se u budućnosti može promijeniti, što bi moglo dovesti do raspodjele raspoloživih sredstava između više organizacija. Istovremeno, lokalni SOS telefoni uglavnom ne apliciraju na ove javne pozive jer ne ispunjavaju propisane uslove za licenciranje, pa se pretežno oslanjaju na šire javne pozive koji se odnose na savjetodavne usluge.

Iako je Crna Gora prema Istanbulskoj konvenciji obavezna da obezbijedi adekvatno i održivo finansiranje nacionalnog SOS telefona dostupnog 24 sata dnevno, 7 dana u sedmici, ovo istraživanje je pokazalo da javna sredstva pokrivaju manje od 50% stvarnih troškova neophodnih za funkcionisanje ove usluge. GREVIO je u svom Prvom tematskom evaluacionom izvještaju o Crnoj Gori (2024) pozdravio postojanje nacionalnog SOS telefona koji je dostupan 24/7 i pristupačan na dodatnim jezicima, uključujući albanski, ukrajinski i ruski, istovremeno ukazujući na to da država finansira samo dio ove usluge, uprkos obavezi iz Istanbulske konvencije da obezbijedi adekvatne i održive finansijske resurse za usluge koje pružaju javne institucije i organizacije civilnog društva.

U međuvremenu, manji lokalni SOS telefoni uglavnom ne apliciraju za ova sredstva jer ne ispunjavaju uslove za licenciranje propisane javnim pozivom. Prema navodima sagovornika, mnoge lokalne SOS službe nijesu u mogućnosti da dobiju licencu zbog nestabilnog i projektno zasnovanog finansiranja, koje im ne omogućava da obezbijede kontinuirane zarade za stručni kadar, što predstavlja jedan od ključnih uslova za licenciranje. Umjesto toga, ove nelicencirane organizacije prijavljuju se na šire javne pozive namijenjene različitim nevladinim organizacijama i projektima, gdje je finansiranje znatno manje predvidivo i najčešće nedovoljno za obezbjeđivanje održivog pružanja usluga.

U Srednjorečnom budžetskom okviru za period 2026–2029. nijesu predviđena posebna sredstva za SOS telefone. Na osnovu prethodnjih izdvajanja, može se očekivati da će MSSPD nastaviti da putem javnih poziva godišnje opredjeljuje približno do 50.000 € za ove usluge.Istovremeno, dostupna budžetska dokumentacija ne omogućava praćenje da li su sredstva koja je Ministarstvo planiralo za usluge SOS telefona zaista dodijeljena i utrošena u predviđene svrhe. Takođe, budžetska dokumentacija ne sadrži dovoljno detaljne podatke o strukturi rashoda unutar budžeta Ministarstva. Zbog toga nije moguće procijeniti eventualne finansijske manjkove, nedovoljno trošenje sredstava, niti odnos između opredijeljenih sredstava i kvaliteta usluge ili ostvarenih rezultata.

Dalje, iznosi predviđeni javnim pozivima ne određuju se na osnovu stvarnih potreba pružalaca usluga (NVO) niti kroz konsultacije sa njima. Umjesto toga, država odlučuje o visini sredstava koja će biti dodijeljena na osnovu sopstveno utvrđenih prioritetnih oblasti. Na primjer, podaci objavljeni na internet stranici opštine Nikšić pokazuju da su javni pozivi za dodjelu sredstava ženskim organizacijama civilnog društva u prethodnom periodu bili usmjereni na prioritetne oblasti kao što su žensko preduzetništvo, sport, prostorno i urbanističko planiranje, poljoprivreda i ruralni razvoj. Nasilje nad ženama nije bilo uključeno među prioritete predviđene za podršku.Posebno je problematično to što zakoni, strategije i akcioni planovi ne obavezuju državu da svake godine opredijeli određeni iznos sredstava za SOS usluge.

Troškovi

Ovo poglavlje nastoji da odgovori na drugo glavno istraživačko pitanje: koliki su procijenjeni troškovi SOS usluga, uključujući podršku pružaocima usluga među ženskim organizacijama civilnog društva, za period 2026–2029. Cilj je da se, primjenom najboljih praksi rodno odgovornog budžetiranja i procjenom troškova, izrade budžetske procjene koje mogu poslužiti kao osnova za buduća budžetska izdvajanja MRSS-a. U tu svrhu, istraživanje je koristilo metodologiju procjene troškova razvijenu posebno za potrebe ovog istraživanja, koja je obuhvatila sljedeće kategorije rashoda[221]:

- Troškovi ljudskih resursa obuhvataju zarade obučenog i kvalifikovanog osoblja, pomoćnog osoblja i angažovanih stručnjaka, poput pravnika, psihologa, operatera, administratora i osoba od povjerenja. Ove pozicije su od suštinskog značaja za efikasno upravljanje i pružanje usluga, jer obezbjeđuju sveobuhvatnu podršku i zaštitu korisnicama i korisnicima. Njihovo finansiranje mora biti kontinuirano i nezavisno od broja korisnika usluga, budući da moraju biti stalno dostupni. Kako bi se osigurao kvalitet usluga, zarade zaposlenih u SOS telefonima ne bi smjele biti niže od zarada osoba zaposlenih na sličnim radnim mjestima sa sličnim kvalifikacijama. Takođe, potrebno je uključiti i povezane troškove, kao što su kontinuirana stručna obuka i sertifikacija, psihoterapijska podrška i/ili nadzor zaposlenih, kako bi se smanjio rizik od profesionalnog sagorijevanja i unaprijedilo blagostanje osoblja, što u konačnom doprinosi boljem kvalitetu pruženih usluga.
- Troškovi komunikacije neophodni su za aktivnosti informisanja javnosti, podizanja svijesti i podsticanja prijavljivanja nasilja, u skladu sa Istanbulskom konvencijom.
- Oprema, poput telefona, laptopova, projektora, sigurnosnih kamera i vozila, potrebna je za funkcionisanje.
- Operativni troškovi obuhvataju osnovne dnevne izdatke kao što su zakup prostora, komunalne usluge (uključujući električnu energiju, vodu, internet i telefonske usluge), troškove prevoza i goriva, kancelarijski materijal, sredstva za održavanje higijene, bankarske naknade, poreze, uključujući poreze za vozila, kao i troškove godišnje revizije.

Procjena troškova mora uzeti u obzir trendove u broju dosadašnjih korisnica i korisnika usluga, kao i potrebe onih kojima usluge ranije nijesu bile pružene, na primjer zbog nedostatka pristupa. Takođe, potrebno je uzeti u obzir postojeće usluge, ali i usluge koje trenutno ne postoje, a koje bi trebalo da budu uspostavljene u skladu sa standardima i obavezama propisanim Istanbulskom konvencijom.

Ukupni trošak SOS usluge izračunava se objedinjavanjem **troškova ljudskih resursa** i **operativnih troškova** neophodnih za njeno kontinuirano funkcionisanje, uz

[221]Detaljna metodologija i propratne informacije date su u Aneksu 1.

primjenu važećih tržišnih cijena. Troškovi ljudskih resursa uključuju mjesečne zarade (sa pripadajućim porezima i doprinosima) za ključno osoblje angažovano na pružanju SOS usluge, kao što su koordinatorka projekta, više SOS operaterki (uključujući operaterku za albanski jezik), psihološkinja, pravnica, administratorka i osoba od povjerenja, pri čemu su svi troškovi obračunati za period od 12 mjeseci. Operativni troškovi obuhvataju ključne izdatke neophodne za svakodnevno funkcionisanje usluge, uključujući troškove komunikacije, električne energije, vode, prevoza i goriva, kancelarijskog materijala, bankarskih naknada, održavanja baza podataka, aktivnosti prevencije i vidljivosti, kao i promotivne aktivnosti.[222]

Podaci za 2025. godinu procijenjeni su u saradnji sa ŽOCD koja pruža usluge SOS telefona, dok su projekcije za 2026, 2027, 2028. i 2029. godinu izrađene uzimajući u obzir prosječnu stopu inflacije u Crnoj Gori za 2026. godinu, koju je Međunarodni monetarni fond MMF procijenio na 3,2%.[223]

Budžet koji će biti opredijeljen putem javnog poziva u periodu 2026–2029. još uvijek nije poznat, međutim, imajući u vidu dugogodišnju praksu dodjeljivanja približno istog iznosa sredstava svake godine, procijenjeno je da će izdvojena sredstva biti približno na nivou iz 2025. godine. Kao što pokazuje Tabela 17, procijenjeni stvarni troškovi usluga, izračunati na osnovu budžeta ŽOCD, značajno su viši od iznosa koje država trenutno planira i izdvaja. Kako bi se usluge pružale u skladu sa standardima Istanbulske konvencije, država bi morala da obezbijedi veća budžetska izdvajanja.

Tabela 17. Dosadašnji i projektovani troškovi Nacionalnog SOS telefona

Godina	Stvarni budžet[224]	Trošak	Jaz u finansiranju
2022	40.000	n/a	n/a
2023	40.000	n/a	n/a
2024	40.000	n/a	n/a
2025	45.000	100.976	**55.976**
2026	45.000	104.207	**59.207**
2027	45.000	107.542	**62.542**
2028	45.000	110.983	**65.983**
2029	45.000	114.534	**69.534**

Centar za žrtve silovanja i Centar za upućivanje žrtava

U skladu sa članom 25 Istanbulske konvencije, države su dužne da preduzmu neophodne zakonodavne i druge mjere kako bi obezbijedile uspostavljanje odgovarajućih i lako dostupnih centara za žrtve silovanja ili centara za upućivanje žrtava seksualnog nasilja. U Crnoj Gori, Reformskom agendom, Nacionalnim akcionim planom za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 (Pravosuđe i temeljna prava), kao i Nacionalnim planom za primjenu Istanbulske konvencije za period 2023–2027, predviđene su mjere za unapređenje zaštite žrtava seksualnog nasilja i uspostavljanje tri krizna centra u Crnoj Gori. U skladu sa navedenim akcionim planom, Ministarstvo rada, socijalnog staranja i brige o porodici treba da sprovede ovu aktivnost i snosi odgovornost za njenu realizaciju. Iako je akcionim planom predviđeno da aktivnosti na uspostavljanju centara započnu početkom 2026. godine, do danas nijesu preduzete transparentne mjere za sprovođenje ove aktivnosti.

[222] Detaljna metodologija i propratne informacije date su u Prilogu 1.

[223] Međunarodni monetarni fond (MMF). *Stopa inflacije, prosječne potrošačke cijene*. Dostupno na: https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD

[224] Sredstva opredijeljena od strane države/opštine.

Takođe, treba napomenuti da Nacionalni plan za primjenu Istanbulske konvencije predviđa završetak ove mjere do četvrtog kvartala 2027. godine.

Ovi centri moraju postojati u dovoljnom broju kako bi žrtvama obezbijedili medicinske i forenzičke preglede, psihološku podršku u cilju prevazilaženja traume i savjetovanje. Potrebno je jasno razlikovati centre za upućivanje žrtava seksualnog nasilja i centre za žrtve silovanja, kako u pogledu njihovih funkcija, tako i institucionalne organizacije. Centri za žrtve silovanja mogu imati različite organizacione oblike. Oni pružaju dugoročnu podršku kroz savjetovanje, grupe podrške i pomoć u pristupu drugim uslugama, uključujući podršku žrtvama tokom građanskih i krivičnih postupaka kroz pratnju, zastupanje njihovih interesa i praktičnu pomoć.

S druge strane, centri za upućivanje žrtava seksualnog nasilja mogu biti specijalizovani za pružanje hitne medicinske pomoći, forenzičkih pregleda i kriznih intervencija. Oni su često integrisani u okviru bolnica i pružaju hitnu medicinsku pomoć, prikupljanje forenzičkih dokaza i upućivanje na specijalizovane organizacije u zajednici radi dalje podrške. Centri za upućivanje žrtava seksualnog nasilja najčešće su povezani sa bolnicama ili drugim kvalifikovanim zdravstvenim ustanovama, posebno zbog potrebe za hitnim medicinskim zbrinjavanjem i blagovremenim prikupljanjem forenzičkih dokaza u prvih 24 do 48 sati nakon napada. Centri za žrtve silovanja prvenstveno pružaju dugoročnu podršku licima koja su preživjela seksualno nasilje, uključujući savjetovanje, pratnju, zastupanje interesa i pomoć u ostvarivanju pristupa drugim uslugama. Takve usluge organizuju se ili kao specijalizovane, samostalne ustanove ili su integrisane u okviru postojećih savjetodavnih usluga i usluga podrške.

Nadležnosti

Crna Gora trenutno nema ni centre za upućivanje žrtava seksualnog nasilja ni centre za žrtve silovanja, uprkos međunarodnim obavezama koje proizlaze iz člana 25 Istanbulske konvencije.[225] Reformska agenda Crne Gore za period 2024–2027. i Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u Poglavlju 23 predviđaju uspostavljanje tri krizna centra za žrtve seksualnog nasilja, u skladu sa GREVIO standardima koji preporučuju približno jedan specijalizovani centar na 200.000 stanovnika.[226]Reformska agenda navodi da trenutno ne postoji nijedan krizni centar i predviđa uspostavljanje potpuno integrisanih zdravstvenih, pravnih i psiholoških usluga podrške. Takođe, Agenda predviđa da je uspostavljanje tri krizna centra u Crnoj Gori isključiva odgovornost Ministarstva rada, socijalnog staranja i brige o porodici.

Novi Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti prepoznaje krizne centre za žrtve seksualnog nasilja i obezbjeđuje pravni osnov za njihovo uspostavljanje. U međuvremenu, u Drugom izvještaju o sprovođenju navedeno je da je nacrt odgovarajućeg podzakonskog akta pripremljen i da je u procesu međuresornog usaglašavanja. Međutim, nijesu dostupne informacije o planiranim lokacijama tri centra niti o tome da li će oni biti organizovani kao samostalne ustanove ili kao dio bolnica odnosno savjetovališta.[227] Takođe, nijesu objavljeni podaci o potrebnom broju i profilu specijalizovanog osoblja. U narednoj fazi sprovođenja potrebno je definisati lokacije centara, institucionalni model, standarde kadrovskih kapaciteta, zahtjeve u pogledu obuka, protokole za upućivanje, standarde pristupačnosti i održiv model finansiranja za sva tri centra.

Centri za žrtve silovanja mogu odmah uputiti žrtve odgovarajućim specijalizovanim organizacijama koje pružaju potrebnu podršku predviđenu članom 25 Obrazloženja uz

[225] CŽP. "Postojeći servisi za rehabilitaciju i reintegraciju žena sa iskustvom nasilja u Crnoj Gori". 2020. 15.
[226] GREVIO. Obrazloženje uz Istanbulsku konvenciju Savjeta Evrope. br. 210. 2011. 26.
[227] Vlada Crne Gore. Drugi izvještaj o sprovođenju Nacionalnog plana za primjenu Istanbulske konvencije (2023–2027). 2024.

Istanbulsku konvenciju. Istraživanja su pokazala da dobru praksu predstavlja sprovođenje forenzičkih pregleda bez obzira na to da li će slučaj biti prijavljen policiji, kao i omogućavanje uzimanja i čuvanja uzoraka kako bi žrtva mogla naknadno donijeti odluku o tome da li želi da prijavi silovanje.[228]

Podaci o korisnicama, uticajima i potražnji za uslugama

S obzirom na to da Crna Gora trenutno ne pruža ove usluge, do sada nije bilo korisnica koje bi imali koristi od njih, te stoga nije moguće procijeniti njihove efekte i uticaje. Buduća potražnja za uslugama može se procijeniti na osnovu projekcija Istanbulske konvencije, prema kojima bi najmanje jedan centar za žrtve silovanja trebalo da postoji na svakih 200.000 stanovnika.Tabela 19 daje pregled preporučenih lokacija za uspostavljanje ovih centara, na osnovu potreba stanovništva i geografskih područja koja bi mogli pokrivati. Tri grada u kojima bi trebalo uspostaviti krizne centre su Podgorica, Nikšić i Bar.

Tabela 19. Potreban broj kriznih centara prema standardima Istanbulske konvencije

Opština (prema veličini)	Ukupan broj stanovnika[229]	% ukupnog broja stanovnika u Crnoj Gori	Potreban broj centra za žrtve silovanja	Postojeći krizni centri	Potrebni krizni centri
Andrijevica	3910	0,63%	0,02	0	
Bar	45812	7,35%	0,23	0	1
Berane	24645	3,95%	0,12	0	
Bijelo Polje	38662	6,20%	0,19	0	
Budva	27445	4,40%	0,14	0	
Cetinje	14494	2,32%	0,07	0	
Danilovgrad	18617	2,99%	0,09	0	
Gusinje	3933	0,63%	0,02	0	
Herceg Novi	30824	4,94%	0,15	0	
Kolašin	6700	1,07%	0,03	0	
Kotor	22746	3,65%	0,11	0	
Mojkovac	6728	1,08%	0,03	0	
Nikšić	65705	10,54%	0,33	0	1
Petnjica	4957	0,79%	0,02	0	
Plav	9050	1,45%	0,05	0	
Plužine	2177	0,35%	0,01	0	
Pljevlja	24134	3,87%	0,12	0	
Podgorica	179505	28,78%	0,89	0	1
Rožaje	23184	3,72%	0,12	0	
Šavnik	1569	0,25%	0,01	0	
Tivat	16338	2,62%	0,08	0	
Tuzi	12979	2,08%	0,06	0	

[228] Isto.

[229] Pristupljeno 10. avgust 2025. Dostupno na: https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/SAOPSTENJE_Popis%20stanovnistva%202023%20I_cg.pdf.

Ulcinj	20507	3,29%	0,1	0	
Zeta	16071	2,58%	0,08	0	
Žabljak	2941	0,47%	0,01	0	
UKUPNO	**623633**	**100,00%**	**3,12**	**0**	**3**

Troškovi

Za potrebe ovog istraživanja nije sprovedena procjena troškova za centre za žrtve silovanja, jer pravni i operativni okvir za ove usluge još uvijek nije uspostavljen u Crnoj Gori. Konkretno, podzakonski akti kojima bi se regulisala njihova organizacija, kadrovska struktura, standardi pružanja usluga i operativni zahtjevi još nijesu usvojeni, što onemogućava izradu pouzdane procjene troškova. Umjesto toga, primjeri predstavljeni u nastavku identifikuju obećavajuće institucionalne modele i predlažu moguće organizacione aranžmane za Crnu Goru, koji bi mogli poslužiti kao osnova za buduće procjene troškova i budžetsko planiranje nakon usvajanja neophodnih podzakonskih akata. Ovi modeli takođe ilustruju značaj obezbjeđivanja integrisane podrške zasnovane na razumijevanju posljedica traume i pristupu usmjerenom na potrebe žrtve, za žrtve seksualnog nasilja.

Belgijski model „sve na jednom mjestu"

Za Crnu Goru, najprikladniji model mogao bi biti prilagođeni belgijski **model „sve na jednom mjestu"**, organizovan kroz tri regionalna krizna centra, kako je već predviđeno **Reformskom agendom Crne Gore 2024–2027** i **Akcionim planom za ispunjavanje završnih mjerila u Poglavlju 23**.

U Belgiji se medicinski pregledi i forenzička vještačenja, uključujući prikupljanje dokaza, obavljaju u okviru istog kriznog centra. Belgijski **Centri za podršku žrtvama seksualnog nasilja** organizovani su kao integrisane, bolnički zasnovane usluge tipa „sve na jednom mjestu". Fizički su smješteni u bolnicama i pružaju besplatnu podršku žrtvama seksualnog nasilja 24 sata dnevno, sedam dana u sedmici.[230] U ovim centrima rade posebno obučeni stručnjaci, uključujući forenzičke medicinske sestre, ljekare, psihologe, koordinatore i administrativno osoblje. Policijski službenici takođe imaju namjenski prostor u okviru centra za uzimanje izjave ukoliko žrtva odluči da prijavi nasilje. Model se zasniva na saradnji tri ključna partnera: bolnice, policije i tužilaštva, dok nacionalnu koordinaciju obezbjeđuje Belgijski institut za ravnopravnost žena i muškaraca. Usluge koje se pružaju obuhvataju hitnu medicinsku pomoć, liječenje povreda, medicinske preglede, hitnu kontracepciju, testiranje i liječenje polno prenosivih infekcija, procjenu rizika od HIV infekcije, prevenciju hepatitisa i druge zdravstvene intervencije. Forenzička komponenta uključuje dokumentovanje povreda i prikupljanje dokaza sa tijela ili odjeće žrtve. Psihološka podrška obuhvata kriznu intervenciju, informisanje o uobičajenim traumatskim reakcijama nakon seksualnog nasilja, kao i mogućnost naknadnih konsultacija sa kliničkim psihologom. Centri takođe pružaju kontinuiranu podršku nakon inicijalne intervencije, uključujući medicinsko i psihološko praćenje te upućivanje na pravne i druge psihosocijalne usluge.

Ključna karakteristika belgijskog modela jeste da **prijavljivanje policiji nije uslov** za dobijanje pomoći. Žrtve mogu prvo dobiti medicinsku, psihološku i forenzičku podršku, dok se prikupljeni dokazi mogu čuvati tokom određenog vremenskog perioda, što im omogućava da naknadno odluče da li žele da prijave slučaj. Ovo je posebno važno jer mnoge žrtve nijesu spremne da odmah prijave nasilje, dok je forenzičke dokaze potrebno prikupiti što je prije moguće. Zbog toga belgijski model objedinjuje funkcije **centra za upućivanje žrtava seksualnog nasilja** i **centra za žrtve silovanja**. On funkcioniše kao

[230] Vidi: https://www.icrhb.org/en/projects/the-belgian-sexual-assault-care-centres-from-piloting-to-evaluation.

centar za upućivanje jer pruža hitnu medicinsku i forenzičku zaštitu, prikupljanje dokaza i povezanost sa policijom i tužilaštvom. Istovremeno, sadrži elemente centra za žrtve silovanja jer obezbjeđuje psihološku podršku, praćenje slučaja, vođenje slučaja i upućivanje na dugoročnije oblike podrške.

Belgijski model može se opisati kao poželjan model uspostavljanja **integrisanog bolničkog centra za podršku žrtvama seksualnog nasilja**, u kojem su hitne medicinske i forenzičke intervencije neposredno povezane sa psihološkom podrškom i pristupom pravdi. Njegova glavna dodatna vrijednost ogleda se u tome što žrtve na jednom mjestu mogu dobiti sveobuhvatnu, koordinisanu i na žrtvu usmjerenu podršku, čime se smanjuje rizik od sekundarne viktimizacije i unapređuje pristup zaštiti, prikupljanju dokaza i dugoročnom oporavku.

Važno je napomenuti da se **švedski i austrijski modeli** takođe realizuju u okviru zdravstvenih ustanova. U Švedskoj se hitna podrška odraslim žrtvama seksualnog nasilja prvenstveno organizuje putem specijalizovanih bolničkih službi, kao što je Urgentna klinika za žrtve silovanja pri bolnici Södersjukhuset u regionu Štokholm,[231] gdje se u okviru zdravstvenog sistema pružaju se medicinski i forenzički pregledi, liječenje, savjetovanje i dalja podrška. Prijavljivanje slučaja policiji i uzimanje izjave ostaju odvojene funkcije policije i tužilaštva: ukoliko žrtva odluči da prijavi slučaj, policija može preuzeti forenzički materijal i relevantnu dokumentaciju iz klinike. Austrija je, s druge strane, razvila ambulantne kliničko-forenzičke službe za žrtve nasilja (*Gewaltambulanzen*), koje su povezane sa medicinskim univerzitetima, bolnicama i ustanovama za sudsku medicinu. Njihov osnovni cilj je da obezbijede povjerljive i administrativno jednostavne preglede, kao i sigurno prikupljanje i čuvanje dokaza koji se mogu koristiti u sudskom postupku. Usluge uključuju povjerljivo dokumentovanje povreda, očuvanje forenzičkih dokaza i medicinsku podršku, često nezavisno od toga da li je podnijeta neposredna prijava policiji. Međutim, ove službe ostaju kliničko-forenzičke usluge koje djeluju unutar ili uz zdravstveni sistem i sistem sudske medicine, dok uzimanje izjava i istraga i dalje predstavljaju nadležnost policije i tužilaštva.

Austrijski model BAFÖ

Austrijski BAFÖ model predstavlja relevantan primjer specijalizovane podrške žrtvama silovanja van bolničkog sistema.[232]BAFÖ je nacionalna mreža autonomnih ženskih savjetovališta specijalizovanih za rad sa osobama koje su preživjele seksualno nasilje, pri čemu je specijalizovana usluga dostupna u svakoj od devet saveznih pokrajina Austrije. Usluge su povjerljive, besplatne i dostupne bez obzira na to da li se seksualno nasilje dogodilo nedavno ili prije više godina. One obuhvataju kriznu podršku, informisanje, psihosocijalno savjetovanje, savjetovanje u vezi sa prijavljivanjem nasilja policiji, pratnju prilikom obraćanja policiji, psihosocijalnu i pravnu podršku tokom sudskih postupaka, pomoć u pronalaženju psihoterapijske podrške, savjetovanje za osobe koje pružaju podršku žrtvi, kao i za stručna lica, aktivnosti prevencije, podizanja svijesti javnosti i profesionalnog umrežavanja.

Ovaj model je značajan za Crnu Goru jer pokazuje da se dugoročna podrška žrtvama silovanja može pružati van bolničkog sistema, putem specijalizovanih ženskih savjetovališta, dok hitne medicinske i forenzičke funkcije ostaju u nadležnosti kvalifikovanih zdravstvenih i forenzičkih institucija.

---

[231] Dostupno na: https://www.sodersjukhuset.se/avdelningar-och-mottagningar-sos/akutmottagningar/akutmottagningen-for-valdtagna-patientinformationemergency-clinic-for-rape-victims-in-other-languages/

[232] Dostupno na: https://www.sexuellegewalt.at

Crnogorski model za centre za žrtve silovanja i centre za upućivanje žrtava seksualnog nasilja

Po uzoru na austrijski BAFÖ model, Crna Gora bi trebalo da razvije model zasnovan na dva stuba, koji bi obuhvatao i bolničke mehanizme za upućivanje žrtava seksualnog nasilja radi pružanja hitne medicinske i forenzičke pomoći, kao i specijalizovane usluge savjetovanja i podrške žrtvama silovanja. Ove usluge bi, po mogućnosti, trebalo da pružaju ili da ih pružaju u bliskoj saradnji sa specijalizovanim ženskim organizacijama civilnog društva (WCSO), uz obezbjeđivanje povjerljive, besplatne, na traumu usmjerene i dugoročne podrške žrtvama. Takav pristup omogućio bi da se iskoristi i dodatno razvije postojeće znanje, iskustvo i stručnost ženskih organizacija civilnog društva u Crnoj Gori. Ovi centri ne bi trebalo da budu razvijani samo kao formalno nove usluge, već kao funkcionalni regionalni mehanizmi koji objedinjuju: (1) **bolnički zasnovane hitne usluge upućivanja i intervencije**, I (2) **dugoročnu podršku i savjetovanje za žrtve silovanja**, kako je detaljnije predstavljeno u narednim potpoglavljima.

Bolnički zasnovane hitne usluge upućivanja

Hitna medicinska i forenzička komponenta trebalo bi da bude vezana za zdravstvene ustanove (kao što su Klinički centar Crne Gore ili druge odgovarajuće zdravstvene ustanove za centralni, sjeverni i južni region). Ove ustanove trebalo bi da obezbijede poseban prostor koji garantuje privatnost žrtava, kao i dostupno osoblje posebno obučeno za rad sa žrtvama seksualnog nasilja, uključujući primjenu pristupa zasnovanog na razumijevanju traume tokom medicinskih pregleda, prikupljanje forenzičkih dokaza, procjenu rizika, krizne intervencije, postupanje uz informisani pristanak, zaštitu povjerljivosti, sprečavanje sekundarne viktimizacije; upućivanje na specijalizovane psihološke, pravne i socijalne usluge podrške. Ovakav pristup omogućio bi pravovremene medicinske preglede, prikupljanje forenzičkih dokaza, pružanje hitne kontracepcije, liječenje povreda, prevenciju polno prenosivih infekcija, sigurno čuvanje dokaza i pružanje neposredne krizne intervencije. Država bi, takođe, morala ulagati u specijalizovanu obuku, superviziju i zadržavanje stručnog kadra, uključujući forenzičke medicinske sestre, ljekare, kliničke psihologe, savjetnike za rad sa traumom, pravne savjetnike, menadžere slučaja, policijske službenike i tužioce. Ovo je posebno važno zato što postojeći dokazi pokazuju da pristupi usmjereni na žrtvu, zasnovani na razumijevanju traume i rodnoj osjetljivosti još uvijek nijesu dovoljno integrisani u institucionalnu praksu u Crnoj Gori, dok su specijalizovana podrška, pratnja i kontinuitet pomoći od ključnog značaja za sigurnost žrtava, izgradnju povjerenja i pristup pravdi.

Dugoročna podrška žrtvama silovanja

Sva krizna podrška ne smije da bude organizovana isključivo u okviru bolnica. Pored bolnički zasnovane medicinske i forenzičke komponente za upućivanje žrtava, Crna Gora bi trebalo da uspostavi odvojene specijalizovane centre za žrtve silovanja ili sigurne krizne smještajne jedinice za kratkoročni boravak i intenzivnu podršku žrtvama seksualnog nasilja.[233] Ovi centri trebalo bi da obezbijede neposrednu bezbjednost, prijem 24 sata dnevno, sedam dana u sedmici, privremeni smještaj u situacijama kada se žrtva ne može bezbjedno vratiti kući, krizno savjetovanje, psihološku prvu pomoć zasnovanu na razumijevanju traume, pravne informacije, pratnju prilikom obraćanja policiji, tužilaštvu, sudovima, zdravstvenim ustanovama i centrima za socijalni rad, izradu planova bezbjednosti, upravljanje slučajem i upućivanje na dugoročnu psihosocijalnu i pravnu podršku. Centri bi trebalo da budu usmjereni na potrebe žrtava, da garantuju povjerljivost, budu dostupni

[233] Ova mjera predviđena je Akcionim planom za Poglavlje 23 i Reformskom agendom.

ženama i djevojčicama iz svih opština i pružaju podršku bez obzira na to da li je žrtva odlučila da odmah prijavi nasilje.

Ovakav oblik kratkoročnog kriznog smještaja mora biti jasno odvojen od medicinsko-forenzičke funkcije. Prikupljanje forenzičkih dokaza, medicinski pregledi, hitna kontracepcija, liječenje povreda i prevencija polno prenosivih infekcija trebalo bi da ostanu u nadležnosti zdravstvenih ustanova sa obučenim medicinskim i forenzičkim osobljem. Posebni centri za smještaj i podršku žrtvama silovanja trebalo bi da funkcionišu kao specijalizovani, sigurni i nemedicinski prostori za stabilizaciju, zaštitu, savjetovanje, pratnju i oporavak, po mogućnosti pod upravom specijalizovanih ženskih organizacija civilnog društva ili u bliskoj saradnji sa njima, uz održivo finansiranje od strane države. Ovakav kombinovani model omogućio bi Crnoj Gori da odgovori na potrebu za hitnim medicinskim i forenzičkim intervencijama, a istovremeno osigura da žrtve imaju sigurno mjesto za boravak i kontinuiranu specijalizovanu podršku nakon početnog pregleda.

U manjim opštinama, gdje samostalne institucije za podršku žrtvama silovanja možda nijesu odmah dostupne, mogu se uspostaviti formalni protokoli saradnje sa postojećim specijalizovanim ženskim organizacijama civilnog društva, pružaocima savjetodavnih usluga ili drugim kvalifikovanim pružaocima usluga, u zavisnosti od lokalnih kapaciteta i licenciranja. Ove usluge takođe moraju biti održivo finansirane, regulisane i povezane sa bolnicama, policijom, tužilaštvom, sudovima i centrima za socijalni rad.

Integracija modela Barnahus u odgovor Crne Gore na seksualno nasilje

Model Barnahus, koji je razvijen na Islandu, a potom prilagođen i dalje razvijen kroz dva dobro uspostavljena modela Barnahus u Švedskoj i Norveškoj, objedinjuje sistem socijalne zaštite i pravosudni sistem kako bi potrebe djeteta ostale prioritet[234] svih postupaka. Kao institucionalni koncept, cilj ovog modela je da unaprijedi način na koji društvo, na sveobuhvatan način, odgovara na nasilje i zlostavljanje djece. Od samog početka, Barnahus se zasniva na snažnoj usmjerenosti na prava i potrebe žrtve, s osnovnim ciljem sprečavanja sekundarne viktimizacije djece tokom postupanja u slučajevima nasilja i/ili seksualnog zlostavljanja. To se ostvaruje kroz međuinstitucionalnu i multidisciplinarnu saradnju i koordinaciju, u okruženju prilagođenom djetetu.[235] Međutim, ovaj model ne treba predstavljati kao opšti model kriznog centra za odrasle žrtve silovanja.

Crna Gora je zvanično najavila[236] uvođenje modela Barnahus uz podršku UNICEF-a[237], Savjeta Evrope[238] i Evropske unije, za djecu žrtve i svjedoke seksualnog nasilja, zlostavljanja i eksploatacije. Nedavne izmjene zakonodavstva takođe predviđaju uspostavljanje ustanove za zaštitu djece, odraslih i starijih osoba od seksualnog nasilja.[239]

---

[234]Johansson S., and Stefansen, K. *Kreiranje politika za širenje društvenih inovacija: slučaj modela Barnahus u nordijskom regionu i širem evropskom kontekstu.* (Policy-making for the diffusion of social innovations: the case of the Barnahus model in the Nordic region and the broader European context.) The European Journal of Social Science Research, 33(1). 2020. 4–20.

[235] Johansson, S., Stefansen, K., Bakketeig, E., & Kaldal, A. *Implementacija nordijskog modela Barnahus: karakteristike i lokalna prilagođavanja.Saradnja u borbi protiv zlostavljanja djece: istraživanje nordijskog modela Barnahus (*"Implementing the Nordic Barnahus Model: Characteristics and Local Adaptions. In Collaborating Against Child Abuse: Exploring the Nordic Barnahus Model"*).*" 2017. 1–31.

[236] Vlada Crne Gore. "Prema modelu Barnahus, Crna Gora će imati svoju Dječju kuću za djecu žrtve nasilja". 17. 2024. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/po-modelu-barnahus-crna-gora-ce-imati-svoju-djeciju-kucu-za-djecu-zrtve-nasilja?

[237] UNICEF Crna Gora. "Crna Gora uvodi model Barnahus". 2024.
Link: https://www.unicef.org/montenegro/en/stories/montenegro-introduces-barnahus-model.

[238] Vidi: https://www.coe.int/en/web/podgorica/-/montenegro-to-introduce-barnahus-model-to-support-child-survivors-and-witnesses-of-violence-abuse-and-sexual-exploitation

[239] Vlada Crne Gore. „Vlada usvojila Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o socijalnoj i dječjoj zaštiti." 2026. Dostupno na:

Kada je riječ o djeci, Crna Gora treba da očuva temeljna načela modela Barnahus: okruženje prilagođeno djetetu, specijalizovano forenzičko intervjuisanje, multidisciplinarnu procjenu slučaja, podršku zasnovanu na razumijevanju posljedica traume, zaštitu od ponovljenog ispitivanja i snažne mehanizme za sprečavanje sekundarne viktimizacije.

Za odrasle žrtve, model podrške treba da bude zasnovan na principima autonomije, informisanog pristanka, povjerljivosti, dostupnosti podrške bez obzira na to da li je žrtva prijavila nasilje, kao i mogućnosti ostvarivanja medicinske, forenzičke, psihološke, pravne i socijalne podrške putem koordinisanih mehanizama upućivanja. Za starije žrtve, model treba dodatno da obuhvati mjere pristupačnosti, procjenu rizika koji proizlaze iz zavisnosti od drugih i potreba za njegom, zaštitu od prinude ili pritiska članova porodice, podršku osobama sa invaliditetom ili kognitivnim teškoćama, kao i koordinaciju sa zdravstvenim, socijalnim i službama za zaštitu odraslih.

Stoga, model Barnahus treba posmatrati kao komponentu šireg multidisciplinarnog sistema odgovora namijenjenu isključivo djeci, dok odraslim i starijim žrtvama treba obezbijediti podršku kroz prilagođene servise za upućivanje u slučajevima seksualnog nasilja, centre za podršku žrtvama silovanja i siguran kratkoročni smještaj.

To znači da pristup zasnovan na modelu Barnahus treba da funkcioniše kao koordinaciona tačka i mjesto prilagođeno djeci za pristup uslugama, dok komponenta krizne podrške treba da obuhvati odvojene specijalizovane centre za podršku žrtvama silovanja i jedinice za siguran kratkoročni smještaj, koje obezbjeđuju prijem 24 sata dnevno, sedam dana u sedmici, neposrednu zaštitu, krizno savjetovanje, psihološku prvu pomoć, pravne informacije, pratnju kroz postupke, planiranje bezbjednosti, vođenje slučaja i upućivanje na dugoročnije oblike podrške.

Stoga, Crna Gora ne treba da posmatra Barnahus, centre za upućivanje u slučajevima seksualnog nasilja i centre za podršku žrtvama silovanja kao međusobno konkurentne modele. Umjesto toga, potrebno je razvijati:

- Barnahus, odnosno usluge prilagođene djeci, za djecu žrtve;
- bolnički povezane medicinske i forenzičke servise za upućivanje odraslih žrtava seksualnog nasilja; i
- specijalizovane centre za podršku žrtvama silovanja i usluge sigurnog kratkoročnog smještaja za odrasle i starije žrtve, po mogućnosti kojima upravljaju ili koje se pružaju u bliskoj saradnji sa specijalizovanim organizacijama civilnog društva za prava žena.

Ovakav pristup omogućio bi državi da ispuni obavezu iz Reformske agende o uspostavljanju tri regionalna krizna centra, uz istovremeno obezbjeđivanje usluga koje su prilagođene uzrastu korisnika, zasnovane na pristupu uvažavanja traume, dostupne, povjerljive i usklađene sa standardima Istanbulske konvencije.

Skloništa

U skladu sa članom 23 Istanbulske konvencije, države su dužne da preduzmu neophodne zakonodavne i druge mjere kako bi obezbijedile uspostavljanje odgovarajućih i lako dostupnih skloništa, u dovoljnom broju, radi pružanja bezbjednog smještaja i proaktivnog dosezanja do žrtava, naročito žena i njihove djece. Nadležna institucija za ovu

---

https://www.gov.me/clanak/vlada-usvojila-predlog-zakona-o-izmjenama-i-dopunama-zakona-o-socijalnoj-i-djecjoj-zastiti,
https://wapi.gov.me/download/24053ae8-44cc-4a01-8d75-8284a76b694c?version=1.0.

oblast je Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije (MSSPD), dok sigurnim kućama uglavnom upravljaju specijalizovane organizacije civilnog društva za prava žena.

Nadležnosti

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti prepoznaje uslugu smještaja u sigurnoj kući kao uslugu socijalne zaštite namijenjenu žrtvama nasilja, koju pružaju licencirani pružaoci usluga. Primarna odgovornost za finansiranje usluga socijalne i dječje zaštite je na državi, putem centralnog budžeta, dok jedinice lokalne samouprave mogu finansirati i pružati dodatne usluge, uključujući sigurne kuće, iz svojih lokalnih budžeta. Kada opštine nijesu u mogućnosti da obezbijede odgovarajuća sredstva za finansiranje specijalizovanih usluga, država je dužna da učestvuje u njihovom finansiranju.[240]

Prema Godišnjem izvještaju MSSBPD za 2024. godinu, u Crnoj Gori djeluje sedam skloništa za žrtve nasilja.[241] Međutim, nijesu sva specijalizovana za žene žrtve rodno zasnovanog nasilja. Sklonište u Bijelom Polju je javna ustanova koja pruža podršku djeci i porodicama i nije specijalizovano za žene žrtve nasilja. Pored toga, Krizni centar u Podgorici, koji je bio uspostavljen kao privremeni smještaj za žene žrtve rodno zasnovanog nasilja, prestao je sa radom tokom 2024. godine zbog nedostatka finansijskih sredstava.

Iako podzakonski propisi kojima se uređuje licenciranje socijalnih usluga ne prepoznaju specijalizovane usluge u skladu sa zahtjevima Istanbulske konvencije, Registar licenciranih pružalaca usluga koji vodi MSSBPD pokazuje da četiri sigurne kuće imaju licencu za pružanje smještaja „odraslim licima – ženama sa djecom koje su žrtve zlostavljanja, zanemarivanja, rodno zasnovanog nasilja, nasilja u porodici i eksploatacije ili su u riziku da postanu žrtve". Dvije od njih nalaze se u Baru, jedna u Podgorici, a jedna u Nikšiću.[242]

Podaci o korisnicama, obuhvatu i potrebama za uslugom

Kada je riječ o postojećim kapacitetima sigurnih kuća, NVO Lea Bar raspolaže sa 14 kreveta za žene žrtve rodno zasnovanog nasilja, NVO Sistem sa 16 kreveta,[243] NVO Sigurna ženska kuća sa 17 kreveta, dok sklonište SOS Nikšić raspolaže sa 20 kreveta namijenjenih ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja.[244] Broj kreveta određen je u skladu sa raspoloživim prostornim kapacitetima, kao i drugim tehničkim i kadrovskim uslovima propisanim za licenciranje sigurnih kuća u Crnoj Gori.

Prema Istanbulskoj konvenciji, sigurne kuće za žene žrtve nasilja treba da budu dostupne u svim regionima države, tako da postoji najmanje jedno "porodično mjesto" na svakih 10.000 stanovnika, pri čemu stvarni broj mjesta treba određivati u skladu sa stvarnim potrebama. U Crnoj Gori trenutno postoji pet sigurnih kuća koje pružaju ovu vrstu usluge, sa ukupnim smještajnim kapacitetom od 67 kreveta. Međutim, taj kapacitet nije dovoljan

[240] Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore. Član 154.
[241] Godišnji izvještaj MSSPD. 2024. 41.
[242] Vlada Crne Gore. Registar licenciranih pružalaca usluga za septembar 2025. Dostupno na: https://data.gov.me/dataset/registar-licenciranih-pruzalaca-usluga-septembar-2025.
[243] MSSPD. Registar licenciranih pružalaca usluga. 2026. Dostupno na: https://www.google.com/url?q=https://www.gov.me/dokumenta/db04fddb-9677-4862-88fa-adff7d8e106a&sa=D&source=docs&ust=1781812842629870&usg=AOvVaw1iyWGWuTOI7XzTSYNNYGCO
[244] Registar licenciranih pružalaca usluga. 2025. Na: https://www.google.com/url?q=https://data.gov.me/dataset/registar-licenciranih-pruzalaca-usluga-septembar-2025&sa=D&source=docs&ust=1780411975044738&usg=AOvVaw2ggeJE5pWTBaBs0XXliebt.

ukoliko se, u skladu sa Istanbulskom konvencijom, obračun vrši na osnovu broja "porodičnih mjesta",[245] a ne broja kreveta. Takođe, država ne ispunjava zahtjev da u svakom regionu postoji specijalizovana sigurna kuća, budući da ustanova u sjevernom regionu nije specijalizovana za žene žrtve rodno zasnovanog nasilja, već funkcioniše kao centar za podršku djeci i porodicama, u kojem se često smještaju i muškarci žrtve trgovine ljudima.

Tabela 20 prikazuje trenutno raspoložive kapacitete specijalizovanih sigurnih kuća u Crnoj Gori i identifikuje opštine u kojima je potrebno obezbijediti dodatne smještajne kapacitete. U tabeli je primijenjen standard *porodičnog mjesta*, kako je definisan Istanbulskom konvencijom. Porodično mjesto nije isto što i jedno mjesto u sigurnoj kući ili jedan krevet, već predstavlja prosječnu veličinu porodice kojoj je potreban smještaj. Kako je navedeno u GREVIO Osnovnom evaluacionom izvještaju za Norvešku iz 2022. godine, jedno porodično mjesto „podrazumijeva smještajni kapacitet za majku i prosječan broj djece u toj zemlji".[246]

Za potrebe ovog istraživanja od MONSTAT-a su zatraženi podaci o prosječnom broju djece mlađe od 18 godina u porodicama sa djecom. Prema podacima MONSTAT-a, ove porodice u prosjeku imaju 1,8 djece. Shodno tome, jedno porodično mjesto obračunato je kao kapacitet od tri kreveta – jedan za majku i dva za njenu djecu. Radi lakšeg poređenja sa zvaničnim podacima koje objavljuje Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije, a koji su iskazani u broju kreveta, tabela u nastavku prikazuje i procijenjeni broj porodičnih mjesta i odgovarajući broj kreveta.

Tabela 20. Potreban broj porodičnih mjesta u sigurnim kućama prema standardima Istanbulske konvencije

Opština	Ukupan broj stanovnika	% ukupnog stanovništva Crne Gore	Potreban broj porodičnih mjesta	Potrebna mjesta (kreveti)	Potreban broj kreveta	Postojeći broj porodičnih mjesta	Nedostajući broj porodičnih mjesta	Nedostajući broj kreveta
Andrijevica	3,910	0.63%	0.4	1	0	0	0	1
Bar	45,812	7.35%	4.6	14	10	30	-5	-16
Berane	24,645	3.95%	2.5	7	0	0	2	7
Bijelo Polje	38,662	6.20%	3.9	12	0	0	4	12
Budva	27,445	4.40%	2.7	8	0	0	3	8
Cetinje	14,494	2.32%	1.4	4	0	0	1	4
Danilovgrad	18,617	2.99%	1.9	6	0	0	2	6

[245] „Porodično mjesto" zahtijeva prostor za krevet za majku i prosječan broj djece u zemlji.

[246] GREVIO. Izvještaj o početnoj procjeni za Norvešku. 2022.

Gusinje	3,933	0.63%	0.4	1	0	0	0	1
Herceg Novi	30,824	4.94%	3.1	9	0	0	3	9
Kolašin	6,700	1.07%	0.7	2	0	0	1	2
Kotor	22,746	3.65%	2.3	7	0	0	2	7
Mojkovac	6,728	1.08%	0.7	2	0	0	1	2
Nikšić	65,705	10.54%	6.6	20	7	20	0	0
Petnjica	4,957	0.79%	0.5	1	0	0	0	1
Plav	9,050	1.45%	0.9	3	0	0	1	3
Plužine	2,177	0.35%	0.2	1	0	0	0	1
Pljevlja	24,134	3.87%	2.4	7	0	0	2	7
Podgorica	179,505	28.78%	18.0	54	6	17	12	37
Rožaje	23,184	3.72%	2.3	7	0	0	2	7
Šavnik	1,569	0.25%	0.2	0	0	0	0	0
Tivat	16,338	2.62%	1.6	5	0	0	2	5
Tuzi	12,979	2.08%	1.3	4	0	0	1	4
Ulcinj	20,507	3.29%	2.1	6	0	0	2	6
Zeta	16071	2.58%	1.6	5	0	0	2	5
Žabljak	2,941	0.47%	0.3	1	0	0	0	1
UKUPNO	**623,633**	**100.00%**	**62.4**	**187**	**22**	**67**	**40**	**120**

Prikazani podaci pokazuju da Crna Gora trenutno ne ispunjava standard kapaciteta sigurnih kuća propisan Istanbulskom konvencijom, ukoliko se on obračunava na osnovu raspoloživog broja porodičnih mjesta, a ne pojedinačnih kreveta. Iako postojeće sigurne kuće raspolažu sa ukupno 67 kreveta, to odgovara kapacitetu od svega 22 porodična mjesta, dok bi, prema broju stanovnika Crne Gore, bilo potrebno obezbijediti približno 62 porodična mjesta, odnosno 187 kreveta. To znači da trenutno nedostaje oko 40 porodičnih mjesta, što odgovara potrebi za obezbjeđivanjem približno 120 dodatnih kreveta.

Analiza takođe ukazuje na značajne regionalne razlike u dostupnosti usluga smještaja u sigurnim kućama. Najveći nedostatak kapaciteta postoji u sjevernom regionu, gdje je potrebno obezbijediti približno 22 porodična mjesta (66 kreveta), a trenutno ne postoji nijedna specijalizovana sigurna kuća za žene žrtve rodno zasnovanog nasilja. Stoga je neophodno uspostaviti specijalizovanu sigurnu kuću koja bi pružala usluge ženama iz opština sjevernog regiona. U centralnom regionu najveći nedostatak smještajnih kapaciteta zabilježen je u Podgorici, gdje je potrebno obezbijediti dodatnih 12 porodičnih mjesta (37 kreveta). Nasuprot tome, postojeća sigurna kuća u Baru raspolaže kapacitetom koji premašuje minimalne potrebe ove opštine za približno pet porodičnih mjesta (16 kreveta). Međutim, zbog svog geografskog položaja na južnom dijelu crnogorskog primorja, ona ne može obezbijediti praktičnu dostupnost usluga ženama iz zapadnih primorskih opština, posebno Herceg Novog, Kotora, Tivta i Budve. Nalazi istraživanja stoga ukazuju da buduće planiranje kapaciteta sigurnih kuća treba da bude zasnovano ne samo na standardima koji proizlaze iz broja stanovnika, već i na kriterijumu geografske dostupnosti specijalizovanih usluga, kako bi se ženama u svim djelovima Crne Gore obezbijedio ravnopravan pristup zaštiti i podršci.

Procijenjena potreba za dodatnim kapacitetima sigurnih kuća dodatno je potvrđena podacima o korišćenju usluga smještaja, koji ukazuju na kontinuirano visoku potražnju za ovom vrstom podrške. Tokom posmatranog perioda, dvije najduže aktivne sigurne kuće, u Podgorici i Nikšiću, godišnje su pružale smještaj za između 51 i 95, odnosno između 61 i 72 korisnice. Istovremeno, novoosnovana sigurna kuća u Baru zabilježila je brz rast potražnje – od osam korisnica u prvim mjesecima rada tokom 2024. godine do 21 korisnice u 2025. godini.

Međutim, prema navodima sagovornika, ovi podaci ne odražavaju u potpunosti stvarni obim potrebe za uslugama sigurnih kuća. Žene često ostaju u sigurnim kućama znatno duže nego što je potrebno za hitnu zaštitu, u pojedinim slučajevima i do godinu dana, jer nakon izlaska nijesu u mogućnosti da obezbijede siguran i održiv smještaj. Razlozi za to prvenstveno leže u nedostatku tranzicionog stanovanja, ograničenoj dostupnosti socijalnog stanovanja, kao i ekonomskoj nesigurnosti velikog broja žrtava, koje su često finansijski zavisne od učinioca nasilja ili nijesu u mogućnosti da samostalno finansiraju stanovanje. Posljedično, mjesta u sigurnim kućama ostaju zauzeta duži vremenski period, čime se ograničava mogućnost prijema novih korisnica. Pružaoci usluga su takođe naveli da se, kada u sigurnoj kući nema slobodnih mjesta, žene upućuju u sigurne kuće u drugim opštinama. Mnoge od njih odbijaju takvu mogućnost jer bi preseljenje podrazumijevalo promjenu škole ili vrtića za njihovu djecu, dok druge nijesu u mogućnosti da se presele zbog zaposlenja ili drugih porodičnih obaveza. Zbog toga je vjerovatno da evidentirani broj korisnica potcjenjuje stvarni obim potrebe za specijalizovanim uslugama sigurnih kuća u Crnoj Gori.

Budžet i izdaci

Posebne budžetske linije i precizni iznosi opredijeljeni za specijalizovane usluge sigurnih kuća nijesu javno dostupni. Jedini javno objavljeni konkretni podaci o finansiranju usluga sigurnih kuća odnose se na javne pozive koje objavljuje Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije (MSSPD) i jedinice lokalne samouprave.

Tokom 2022. godine, putem javnog poziva MSSBPD-a,[247] za sigurne kuće za žrtve nasilja opredijeljeno je 100.000 eura. Ovaj iznos je raspodijeljen između dvije sigurne kuće. Iste godine, od ukupno 300.000 eura dodijeljenih za 12 organizacija kroz Javni poziv za zaštitu od nasilja nad ženama i nasilja u porodici, iznos od 31.991 euro dodijeljen je za sigurnu kuću za žene koje su preživjele rodno zasnovano nasilje. Najveći dio ovih sredstava bio je usmjeren na projekte prevencije, podizanja svijesti, savjetovanja, rehabilitacije, osnaživanja i institucionalne podrške žrtvama nasilja nad ženama i nasilja u porodici, a ne na funkcionisanje sigurnih kuća.[248] U 2023. godini Ministarstvo je za sigurne kuće opredijelilo 99.928 eura. U 2024. godini taj iznos je povećan na 200.000 eura za uslugu smještaja u sigurnim kućama, koji je raspodijeljen između četiri organizacije civilnog društva za prava žena koje upravljaju sigurnim kućama, što je u praksi značilo da je iznos po sigurnoj kući ostao približno isti (oko 50.000 eura po organizaciji). U 2025. godini sredstva su povećana na 500.000 eura za finansiranje usluga smještaja za žrtve zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja nad ženama i nasilja u porodici. I ova sredstva su raspodijeljena između četiri sigurne kuće. Kako je navedeno, ovi javni pozivi nijesu bili namijenjeni isključivo specijalizovanim uslugama, već su imali širi obuhvat, u skladu sa zakonodavstvom kojim se uređuje licenciranje usluga. Javni pozivi nijesu bili zasnovani na procjeni stvarnih troškova niti na zaključcima konsultacija sa specijalizovanim organizacijama civilnog društva za prava žena i ženama sa iskustvom nasilja. Zbog toga nijesu odgovarali stvarnim potrebama specijalizovanih usluga.

Iako je finansiranje sigurnih kuća u 2025. godini značajno povećano u odnosu na prethodne godine, pružaoci usluga i dalje ovu podršku smatraju neizvjesnom i neodrživom. Pružaoci usluga sigurnih kuća trenutno imaju relativno stabilnije finansiranje u odnosu na druge specijalizovane pružaoce usluga, imajući u vidu da je ukupan iznos sredstava opredijeljenih putem javnih poziva značajno povećan, kao i da sigurne kuće dodatno ostvaruju naknadu po korisnici. Iako Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije (MSSPD) još uvijek nije utvrdilo zvaničnu cijenu usluge na osnovu detaljne analize potreba i troškova, intervjui sa učesnicima istraživanja koji su povezani sa sigurnim kućama pokazali su da, kada se žena i njena djeca smjeste u sigurnu kuću (bez obzira na to da li se žena sama obratila sigurnoj kući ili ju je uputio centar za socijalni rad – CSR), CSR se obavještava i donosi rješenje o smještaju. Na osnovu tog rješenja, organizacija koja pruža uslugu dobija naknadu u iznosu od 350 eura mjesečno po korisnici. Ova sredstva se isplaćuju na osnovu rješenja koja donosi CSR i predstavljaju dio budžeta Ministarstva. Međutim, na osnovu javno dostupnih podataka nije moguće utvrditi iz koje budžetske linije Ministarstva se ova sredstva izdvajaju, niti koliki je ukupan iznos opredijeljen za ovu namjenu. Za potrebe ovog istraživanja, informacije o ovim isplatama dobijene su direktno od organizacija koje su učestvovale u istraživanju.

Uprkos ovim poboljšanjima, pružaoci usluga naglašavaju da finansiranje i dalje ostaje nestabilno, jer se budžetska sredstva opredjeljuju bez konsultacija sa pružaocima usluga, odluke o finansiranju donose se na godišnjem nivou, a ugovori se zaključuju za period od jedne godine. Dodatno, metodologija koju Ministarstvo koristi za raspodjelu ukupnog iznosa namijenjenog sigurnim kućama između pojedinačnih organizacija ostaje nejasna. Iako organizacije ne dobijaju jednake iznose finansiranja, ni javno dostupne informacije niti

[247] MSSPD. Odluka o finansiranju usluge smještaja u skloništu za dijete, odraslo i staro lice, odnosno odraslo lice sa djetetom, koje je žrtva zlostavljanja, zanemarivanja, rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici za 2022. godinu. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/odluka-o-finansiranju-usluge-smjestaja-u-prihvatilistu

[248] MRSS. Odluka o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata nevladinih organizacija u oblasti zaštite od nasilja nad ženama i nasilja u porodici za 2022. godinu. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/odluka-o-raspodjeli-sredstava-za-finasiranje-projekata-nevladinih-organizacija.

iskustva intervjuisanih pružalaca usluga ne pružaju jasno objašnjenje načina na koji se određuju pojedinačne alokacije. Zabrinutost u pogledu održivosti dodatno je izražena u kontekstu čestih promjena donosilaca odluka, što značajno otežava dugoročno planiranje i zadržavanje kvalifikovanog kadra. Ove zabrinutosti potvrđuje i primjer kratkoročnog skloništa za žene žrtve rodno zasnovanog nasilja, koje je bilo licencirano, ali je zatvoreno nakon godinu dana rada zbog nedostatka finansijskih sredstava.

Kao što je ranije navedeno, za većinu opština nije moguće na osnovu javno dostupnih podataka utvrditi da li se sredstva uopšte opredjeljuju za specijalizovane usluge namijenjene ženama žrtvama nasilja. Međutim, tamo gdje finansiranje postoji, čini se da su javne ustanove koje pružaju usluge smještaja u znatno povoljnijem položaju u odnosu na specijalizovane organizacije civilnog društva za prava žena. Ovo se može ilustrovati poređenjem sjeverne opštine Bijelo Polje i južne opštine Bar.

U Bijelom Polju, Opština je Javnoj ustanovi Centar za podršku djeci i porodici godišnje dodjeljivala između 142.000 eura u 2022. godini i 210.000 eura u 2025. godini. Ova ustanova uključuje komponentu smještaja sa svega četiri kreveta i ne predstavlja specijalizovanu uslugu namijenjenu isključivo ženama žrtvama nasilja. Kako je potvrdio GREVIO, ova ustanova ne ispunjava standarde Istanbulske konvencije. Nasuprot tome, u Baru je lokalna samouprava izdvojila 11.000 eura u 2024. godini i nešto više od 12.000 eura u 2025. godini za organizaciju koja pruža specijalizovanu uslugu sigurne kuće za žene žrtve nasilja, sa kapacitetom od 14 kreveta, što nužno podrazumijeva znatno veće operativne i kadrovske troškove. Ovaj primjer potvrđuje nalaze istraživanja da sredstva koja Ministarstvo opredjeljuje za specijalizovane sigurne kuće ostaju nedovoljna za obezbjeđivanje održivog i adekvatnog pružanja usluga, u skladu sa potrebama korisnica i standardima Istanbulske konvencije.

Troškovi

Troškovi prikazani u tabelama u nastavku odnose se na uspostavljanje i funkcionisanje usluge smještaja u sigurnoj kući za žene žrtve nasilja i njihovu djecu. Oni obuhvataju više kategorija rashoda neophodnih za kontinuirano i efikasno pružanje ove usluge. Značajan dio budžeta odnosi se na troškove zaposlenih, uključujući zarade, poreze i doprinose za osoblje angažovano u radu sigurne kuće (nadzor i kontinuirane obuke), među kojima su direktor/ka, koordinator/ka usluge, finansijski menadžer/ka, pravnik/ca, psiholog/škinja, socijalni radnik/ca, medicinsko osoblje, osobe zadužene za brigu o djeci i vozač/ica. Pored toga, projekcije obuhvataju operativne troškove neophodne za svakodnevno funkcionisanje sigurne kuće, kao što su zakup i održavanje prostora, komunalni troškovi (električna energija, voda, grijanje i internet), kao i troškovi povezani sa korišćenjem i održavanjem vozila. U troškove su uključeni i izdaci za opremu, mjere bezbjednosti i zaštite, kao i druge operativne potrebe neophodne za obezbjeđivanje sigurnog smještaja i odgovarajuće stručne podrške ženama žrtvama nasilja i njihovoj djeci. Procjene troškova izrađene su u konsultaciji sa specijalizovanim organizacijama civilnog društva za prava žena, sa ciljem da se obezbijedi što realnija procjena stvarnih troškova pružanja ove usluge.[249]

Za potrebe ovog istraživanja, kolona „Budžet (državno finansiranje)" obuhvata sva javna sredstva koja je svaka sigurna kuća dobila od države i/ili jedinica lokalne samouprave, uključujući sredstva dodijeljena putem javnih poziva, kao i isplate MSSBPD-a na osnovu rješenja o smještaju koje donose centri za socijalni rad (350 eura po korisnici mjesečno). Ovi podaci su direktno provjereni sa organizacijama koje su učestvovale u istraživanju.

[249] Detaljna metodologija i propratne informacije dati su u Aneksima 2, 3 i 4.

Kolona „Stvarni troškovi (ukupan budžet)" predstavlja procijenjeni godišnji budžet potreban za održivo pružanje usluge, uključujući sve troškove zaposlenih, operativne i programske troškove neophodne za pružanje usluge u skladu sa važećim standardima i aktuelnim tržišnim cijenama. Ove procjene izradili su istraživači u saradnji sa organizacijama koje su učestvovale u istraživanju, na osnovu detaljnog pregleda potreba za osobljem, operativnih zahtjeva i strukture budžeta. Detaljni prikazi budžeta za svaku sigurnu kuću predstavljeni su u aneksima.

„Finansijski jaz" predstavlja razliku između procijenjenog godišnjeg budžeta potrebnog za pružanje usluge i iznosa javnih sredstava koja su primljena. Analiza je dodatno pokazala da se ovi finansijski nedostaci često ne nadoknađuju u potpunosti kroz dodatne izvore finansiranja. Umjesto toga, mnoge organizacije nastavljaju da pružaju usluge prilagođavajući svoje poslovanje raspoloživim sredstvima, često oslanjajući se na volonterski rad, neplaćeni prekovremeni rad i druge interne mjere za smanjenje troškova, kako žene i djeca ne bi osjetili smanjenje dostupnosti ili kvaliteta usluga.

Iznos koji sigurna kuća u Podgorici godišnje dobija od MSSBPD-a pokriva samo približno polovinu stvarnih troškova funkcionisanja ove usluge. Projekcije za period 2026–2029. godine pripremljene su uzimajući u obzir prosječnu stopu inflacije u Crnoj Gori za 2026. godinu, koju je Međunarodni monetarni fond (MMF) procijenio na 3,2%.

Tabela 21. Dosadašnji i očekivani troškovi dugoročnog skloništa u Centralnoj regiji – Podgorica

Godina	Budžet (državno finansiranje)	Stvarni troškovi (ukupan budžet)	Finansijski jaz	Broj korisnika
2022	n/p	n/p	n/p	95[250]
2023	n/p	n/p	n/p	54[251]
2024	n/p	n/p	n/p	59[252]
2025	157,000[253]	301,010	**144,010**	51[254]
2026	168,000[255]	320,500	**152,500**	60[256]
2027	170,000	340,800	**170,800**	64[257]

[250] 38 žena, 57 djece. Dostupno na:https://www.google.com/url?q=http://szk.co.me/wp-content/uploads/2023/02/Izvjestaj-o-radu-2022.-godina-final.pdf&sa=D&source=docs&ust=1781898615681180&usg=AOvVaw38yQhUFOktWDWtlkOkD9Z6

[251] 21 žena, 33 djece. Dostupno na:https://www.google.com/url?q=http://szk.co.me/wp-content/uploads/2024/02/Godi%25C5%25A1nji-izvje%25C5%25A1taj-o-radu-2023.-godina-S%25C5%25BDK.pdf&sa=D&source=docs&ust=1781898615681337&usg=AOvVaw3gFlsBo4R6wpBS-cQxOmlp

[252] 21 žena, 38 djece. Dostupno na:: http://szk.co.me/wp-content/uploads/2025/02/GODI%C5%A0NJI-IZVJE%C5%A0TAJ-2024.konacan.pdf

[253] 125.000 po pozivu i 32.000 po korisniku, koje obezbjeđuje država

[254] 27 žena, 24 djece. Dostupno na: https://www.google.com/url?q=http://szk.co.me/wp-content/uploads/2025/02/GODI%25C5%25A0NJI-IZVJE%25C5%25A0TAJ-2024.konacan.pdf&sa=D&source=docs&ust=1781898615681457&usg=AOvVaw0JI0jMXYp1k-Mxg_3pO_jf

[255] 128.000 po pozivu i oko 40.000 po korisniku, koje obezbjeđuje država (projekcija do kraja 2026. godine)

[256] Prognoza za 2026. godinu zasnovana je na korišćenju usluge tokom prve polovine godine. Do juna 2026. godine, u skloništu je već evidentirano 45 korisnika, u poređenju sa 51 korisnikom tokom cijele 2025. godine, što ukazuje na to da će godišnji broj korisnika vjerovatno premašiti broj iz prethodne godine.

2028	170,000	354,432	**184,432**	64
2029	170,000	365,773	**195,773**	64

Skloniste u Nikšiću nije dobijalo dovoljno finansijskih sredstava. U pojedinim godinama obezbijeđena sredstva pokrivala su svega oko jedne trećine stvarnih operativnih troškova. Tabela 22 prikazuje projekcije troškova za naredne godine. Projekcije za period 2026–2029 pripremljene su uzimajući u obzir prosječnu stopu inflacije u Crnoj Gori za 2026. godinu, koju je Međunarodni monetarni fond (MMF) procijenio na 3,2%.

Tabela 22. Dosadašnji i očekivani troškovi dugoročnog skloništa u Centralnoj regiji – Nikšić

Godina	Budžet (državno finansiranje)	Stvarni troškovi (ukupan budžet)	Finansijski jaz	Broj korisnika
2022	121,136	302,840	**181,704**	62[258]
2023	178,020	356,040	**178,020**	70[259]
2024	133,050	385,560	**252,510**	72[260]
2025	272,461	391,630	**119,169**	61[261]
2026	312,816	446,880	**134,064**	66[262]
2027	325,542	465,060	**139,518**	66[263]
2028	341,208	487,440	**146,232**	66
2029	341,208	503,038	**161,830**	66

Skloniste u Baru je relativno novo. U prethodnom periodu sva sredstva obezbjeđivana su kroz projekte i bila su namijenjena projektnim aktivnostima, a ne pružanju usluga skloništa za žene žrtve nasilja i njihovu djecu. Projekcije za 2026, 2027, 2028. i 2029. godinu pripremljene su uzimajući u obzir prosječnu stopu inflacije u Crnoj Gori za 2026. godinu, koju je Međunarodni monetarni fond (MMF) procijenio na 3,2%.

Tabela 23. Dosadašnji i očekivani troškovi dugoročnog skloništa u Južnoj regiji – Bar[264]

Godina	Budžet (državno finansiranje)	Stvarni troškovi (ukupan budžet)	Finansijski jaz	Broj korisnika
2022	n/p	n/p	n/p	n/p
2023	n/p	n/p	n/p	n/p
2024	17,150	49,248	**32,098**	8[265]
2025	19,460	203,428	**183,968**	21[266]
2026	100,000[267]	209,938	**109,938**	25[268]

[257]Prognoze za period 2027–2029. zasnovane su na prosječnom broju korisnika evidentiranom u periodu 2022–2026.

[258] 28 žena, 14 djevojčica, 20 dječaka.

[259] 33 žene, 21 djevojčica, 16 dječaka.

[260] 37 žena, 16 djevojčica, 19 dječaka.

[261]33 žene, 28 djece.

[262] Prognoza za 2026. godinu zasnovana je na trendu korišćenja usluge zabilježenom tokom prve polovine godine.

[263]Prognoze za period 2027–2029. zasnovane su na prosječnom broju korisnika evidentiranom u periodu 2022–2026.

[264]Skloniste je otvoreno sredinom 2024.

[265] 3 žene, 4 djevojčice, 1 dječak.

[266] 10 žena, 11 djece.

[267]75.000 po pozivu i oko 25.000 po korisniku, koje obezbjeđuje država (projekcija do kraja 2026. godine).

2027	105,000[269]	216,656	**111,656**	23[270]
2028	105,000	223,589	**118,589**	23
2029	105,000	230,744	**125,744**	23

Važno je napomenuti da je u periodu 2022–2026. godine raspodjela sredstava kroz javni poziv za usluge smještaja u skloništima bila nedovoljno transparentna. Zvanične odluke o dodjeli sredstava sadržale su samo ukupan iznos raspodijeljen među određenim brojem organizacija, bez navođenja pojedinačnih iznosa dodijeljenih svakoj organizaciji. Zbog toga nije bilo moguće utvrditi koliko je sredstava dobio svaki pružalac usluge. Nadalje, intervju sa jednom organizacijom civilnog društva koja pruža usluge ženama (ŽOCD) potvrdio je da raspodjela sredstava nije bila ravnomjerna i da nije postojala jasna evidencija na osnovu koje bi se mogli utvrditi dodijeljeni iznosi.

Ovo istraživanje je takođe obuhvatilo primjer kratkoročnog skloništa za žene žrtve nasilja koje je zatvoreno nakon manje od dvije godine rada zbog nedostatka finansijskih sredstava. Iako ovo sklonište više nije u funkciji, istraživači su smatrali važnim da ga uključe u analizu, jer pokazuje da su za održavanje ovako važne specijalizovane usluge bila potrebna relativno ograničena finansijska sredstva. Kako je jedan od učesnika istraživanja naveo:

> „Krizni centar je otvoren zahvaljujući sredstvima iz IPA fondova kojima je upravljalo Ministarstvo finansija, uz podršku Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografije, dok je dio opreme donirao OEBS. Početna sredstva od oko 40.000 eura bila su dovoljna za pokrivanje plata zaposlenih i zakupnine za period od devet mjeseci. Kada su zatražena dodatna sredstva kako bi se obezbijedio kontinuitet pružanja usluge, zahtjev je odbijen. Uprkos tome, sklonište je nastavilo da funkcioniše na volonterskoj osnovi još oko godinu dana kako bi pružalo podršku korisnicama, ali je na kraju moralo biti zatvoreno zbog nedostatka redovnog finansiranja i sredstava za zarade zaposlenih. Procijenjeni godišnji trošak pružanja ove usluge iznosi oko 90.000 eura.“[271]

Tokom intervjua, učesnik istraživanja je dodatno pojasnio da je zahtjev za obezbjeđivanje dodatnih sredstava radi nastavka pružanja usluge podnesen Ministarstvu socijalnog staranja, brige o porodici i demografije.

Tabela 24. Dosadašnji troškovi kratkoročnog skloništa u Centralnoj regiji – Podgorica

Godina	Budžet (državno finansiranje)[272]	Stvarni troškovi (ukupan budžet)	Finansijski jaz	Broj korisnika
2022	7,050	62,540	**55,490**	0
2023	44,480	63,352	**18,872**	15[273]

[268]Projekcija zaposlenih u okviru ŽOCD-a ukazuje na to da će biti više korisnika u odnosu na prethodnu godinu, kao i trend zabilježen do sada u 2026. godini.

[269]Prognoza za 2026. godinu zasnovana je na trendu korišćenja usluge zabilježenom tokom prve polovine godine.

[270]Prognoze za period 2027–2029. zasnovane su na prosječnom broju korisnika evidentiranom tokom 2025. i 2026. godine. Podaci za 2024. godinu isključeni su iz obračuna jer je sklonište počelo sa radom u drugoj polovini godine.

[271] Intervju sa nevladinom organizacijom koja je ranije vodila kratkoročno sklonište.

[272]Budžet predstavlja sredstva koja obezbjeđuje isključivo država ili opština, budući da su donatorska sredstva namijenjena projektnim aktivnostima, a ne samoj usluzi.

[273] 7 žena, 3 djevojčica, 5 dječaka.

2024	n/p	n/p	n/p	6[274]
2025	n/p	n/p	n/p	n/p
2026	n/p	n/p	n/p	n/p
2027	n/p	n/p	n/p	n/p
2028	n/p	n/p	n/p	n/p

Među skloništima koja posluju u Crnoj Gori, samo jedno je pružalo usluge podrške ženama sa invaliditetom, pri čemu su do sada bile smještene dvije ili tri takve korisnice. Sva ostala skloništa navela su da nikada nijesu smjestila ženu sa invaliditetom koja je preživjela nasilje, niti su primila zvanične zahtjeve za smještaj od strane žena sa invaliditetom. Ovaj nalaz ukazuje na potrebu za većom pažnjom, aktivnijim pristupom i naporima usmjerenim na osnaživanje žena sa invaliditetom, kako bi se obezbijedio njihov pristup uslugama zaštite i podrške. Takođe, predstavnik jednog skloništa istakao je da su, iako su planirana poboljšanja fizičke pristupačnosti kroz infrastrukturne adaptacije, i dalje prisutni značajni izazovi u pogledu kapaciteta i pripremljenosti osoblja za pružanje podrške ženama sa različitim vrstama i stepenima invaliditeta. Ovo ukazuje da, pored pristupačnih prostorija, skloništima su potrebne specijalizovane obuke i dodatni resursi kako bi mogla da pruže odgovarajuću i inkluzivnu podršku svim ženama žrtvama nasilja.

Savjetodavne usluge

Istanbulska konvencija (IK) zahtijeva od država potpisnica da obezbijede specijalizovane usluge podrške za žene žrtve rodno zasnovanog nasilja. Savjetodavne usluge predstavljaju jednu od ključnih komponenti takve podrške, uz skloništa, SOS linije i druge specijalizovane usluge.

Nadležnosti

U Crnoj Gori, savjetodavne usluge za žene žrtve nasilja uglavnom pružaju specijalizovane usluge koje vode organizacije civilnog društva za podršku ženama (ŽOCD). Ove usluge obuhvataju psihosocijalnu podršku, psihološko savjetovanje, podršku u komunikaciji sa institucijama i pratnju povjerljive osobe tokom postupaka pred institucijama, u skladu sa IK i Zakonom o zaštiti od nasilja u porodici. Neke organizacije, kao što je WRC, takođe pružaju usluge psihoterapije i strateškog pravnog zastupanja. U Crnoj Gori, Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije (MSSPD) ima primarnu odgovornost za finansiranje i licenciranje savjetodavnih usluga namijenjenih ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja. Važno je istaći da, prema postojećim propisima o licenciranju, savjetovanje nije klasifikovano kao specijalizovana usluga. Ipak, određeni broj organizacija prepoznat je kao pružalac ove usluge, bez obzira na njihov status u pogledu licenciranja.

Kao usluga, savjetovanje je uređeno Zakonom o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore. Međutim, savjetovanje kao oblik psihosocijalne podrške direktno je povezano sa pružanjem usluga i podrškom ostvarivanju prava na mentalno zdravlje. U tom smislu, Zakon o zdravstvenoj zaštiti Crne Gore ne prepoznaje specijalizovane usluge mentalnog zdravlja za žrtve nasilja nad ženama (NAŽ). Takođe, ove žrtve ne prepoznaje kao posebnu ranjivu kategoriju. Opšte usluge zdravstvene zaštite, uključujući usluge mentalnog zdravlja, treba da

[274] 4 žene, 2 djevojčice.

budu dostupne svim građanima, bez obzira na pol, rodni identitet, seksualnu orijentaciju ili bilo koje drugo lično svojstvo.[275] Međutim, relevantne institucije u Crnoj Gori ne obezbjeđuju uvijek adekvatno razumijevanje nasilja nad ženama i posljedica traume, što u pojedinim slučajevima može dovesti do ponovne traumatizacije žena žrtava nasilja. Ovo dodatno naglašava značaj specijalizovanih usluga koje pružaju ŽOCD. U praksi, ove organizacije imaju posebnu ulogu u pružanju psihološkog savjetovanja zasnovanog na principima razumijevanja traume i psihoterapije prilagođene specifičnim potrebama žena žrtava rodno zasnovanog nasilja. Njihov pristup zasniva se na razumijevanju dinamike i posljedica nasilja nad ženama, sa ciljem izbjegavanja sekundarne viktimizacije, uz podršku oporavku žrtava, njihovom osnaživanju i dugoročnoj reintegraciji.

Podaci o korisnicama, uticaju i potražnji za savjetodavnim uslugama

Od 12 ŽOCD koje trenutno pružaju savjetodavne usluge, pet je licencirano (u Beranama, Nikšiću, Rožajama i dvije organizacije u Podgorici), dok sedam organizacija koje pružaju ove usluge još uvijek nije licencirano (u Beranama, Herceg Novom, Plavu, Podgorici, Tuzima i Ulcinju). U Crnoj Gori, ŽOCD imaju ključnu ulogu u pružanju specijalizovanih usluga, jer obezbjeđuju sveobuhvatnu, na žrtvu usmjerenu i multidisciplinarnu podršku prilagođenu specifičnim potrebama žena žrtava rodno zasnovanog nasilja, osiguravajući kontinuitet pomoći tokom procesa oporavka i reintegracije žrtava.

Podaci prikupljeni za potrebe ovog istraživanja takođe pokazuju kontinuirano visoku potražnju za specijalizovanim savjetodavnim uslugama. Samo tri organizacije obuhvaćene analizom troškova pružile su savjetovanje i psihosocijalnu podršku za približno 430 do 610 žena godišnje tokom posmatranog perioda. Ovi podaci odnose se isključivo na organizacije koje su učestvovale u ovom istraživanju i stoga ne predstavljaju ukupan broj žena koje primaju savjetodavne usluge od svih specijalizovanih ŽOCD u Crnoj Gori.

Savjetodavne usluge su takođe geografski najdostupnija specijalizovana usluga, budući da ŽOCD pružaju ovu vrstu podrške u sva tri regiona Crne Gore. U mnogim organizacijama savjetovanje se pruža zajedno sa drugim specijalizovanim uslugama, kao što su SOS linije, pravna pomoć, psihoterapija i usluge smještaja u skloništu, omogućavajući ženama pristup sveobuhvatnoj i kontinuiranoj podršci u okviru iste organizacije. Međutim, dok nekoliko organizacija u centralnom regionu ima relativno stabilnije izvore finansiranja, većina pružalaca savjetodavnih usluga u sjevernom i južnom regionu i dalje funkcioniše sa veoma ograničenim finansijskim sredstvima. Kao posljedica toga, ove organizacije u velikoj mjeri zavise od projektnog finansiranja, volonterskog rada i podrške donatora kako bi održale kontinuitet pružanja usluga, što utiče i na održivost usluge i na njenu dugoročnu dostupnost ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja.

Budžet i izdaci

Kada je riječ o državnom finansiranju, savjetodavne usluge su u relativno nepovoljnom položaju u poređenju sa drugim specijalizovanim uslugama. Ministarstvo socijalnog staranja, brige o porodici i demografije (MSSPD) ne objavljuje poseban javni poziv za finansiranje savjetodavnih usluga za žene žrtve rodno zasnovanog nasilja. Umjesto toga, organizacije koje pružaju ove usluge konkurišu za sredstva kroz šire javne pozive otvorene za veliki broj organizacija, od kojih mnoge ne pružaju specijalizovane usluge za žene žrtve

[275] Zakon o zdravstvenoj zaštiti. „Službeni list Crne Gore", br. 3/2016, 39/2016, 2/2017, 44/2018, 24/2019 – drugi zakoni, 82/2020 i 8/2021. Čl. 1 i 4 u vezi sa članom 5.

rodno zasnovanog nasilja. U 2022. i 2023. godini, ukupan iznos sredstava dodijeljenih kroz ove pozive iznosio je 300.000 eura godišnje. U 2024. godini raspoloživa sredstva smanjena su na 172.803 eura, a u 2025. godini na 170.000 eura. Tokom istog perioda, broj podržanih organizacija povećan je sa 12 (u 2022. godini) na 14 (u 2024. i 2025. godini), dok je maksimalni iznos granta po projektu smanjen sa 40.000 eura (u periodu 2022–2023) na 15.000 eura (od 2024. godine nadalje). Posljedično, sredstva dostupna pojedinačnim pružaocima specijalizovanih usluga značajno su smanjena, zbog čega su savjetodavne usluge u velikoj mjeri zavisne od finansiranja donatora. Okvir javnog finansiranja detaljnije je razmatran u prethodnom poglavlju.

Ilustrativan primjer stepena u kojem MSSPD zanemaruje značaj i stvarne operativne potrebe ovih usluga može se pronaći u izjavi predstavnika Ministarstva tokom sjednice „Ženskog parlamenta", održane 6. marta 2024. godine, uoči Međunarodnog dana žena.[276] Odgovarajući na ranije postavljeno pitanje o tome da li Ministarstvo planira sprovođenje analize troškova za savjetodavne usluge, predstavnik Ministarstva je naveo da su angažovani stručnjaci radi izrade metodologije obračuna troškova za pet usluga namijenjenih djeci. Prema toj metodologiji, satni trošak savjetodavnih usluga po korisniku iznosio je 2,68 eura. Predstavnik jedne ŽOCD odgovorio je da bi, prema ovoj metodologiji, ukoliko bi jedan kvalifikovani stručni radnik pružao usluge za osam korisnika dnevno, svakog radnog dana u mjesecu, ukupan mjesečni prihod iznosio 471,68 eura. Ovo je značajno manje od bruto minimalne zarade za osobu sa visokom stručnom spremom u Crnoj Gori, čak i bez uračunavanja svih drugih operativnih troškova i troškova pružanja usluge neophodnih za održavanje ovako specijalizovane usluge.

Sve dok se politička posvećenost borbi protiv nasilja nad ženama suštinski ne ojača, ove usluge će i dalje funkcionisati prvenstveno zahvaljujući volonterskom radu i podrški stranih donatora.

Troškovi

Tabela 25 prikazuje procjenu godišnjeg budžeta potrebnog za pružanje specijalizovanih usluga podrške koje CŽP pruža ženama žrtvama nasilja, uključujući savjetovanje, psihološku podršku i besplatnu pravnu pomoć. Kao i kod prethodno analiziranih specijalizovanih usluga u ovom izvještaju, kolona „Budžet (državno finansiranje)" uključuje sva javna sredstva primljena od države i/ili lokalne samouprave. Kolona „Stvarni trošak (ukupan budžet)" predstavlja procijenjeni godišnji budžet potreban za održivo pružanje usluge, uključujući sve troškove zaposlenih, operativne troškove, programske troškove i troškove opreme, izračunate na osnovu aktuelnih tržišnih cijena. „Finansijski jaz" predstavlja razliku između procijenjenog budžeta potrebnog za pružanje usluge i primljenih javnih sredstava. Tabela takođe uključuje broj korisnica, pokazujući da su razlike u procijenjenim troškovima među organizacijama koje pružaju istu vrstu usluge uglavnom posljedica razlika u obimu potreba, a samim tim i u kadrovskim i operativnim kapacitetima potrebnim za odgovor na te potrebe. Detaljni prikazi budžetskih stavki predstavljeni su u aneksima.[277]

Projekcije ukupnog budžeta za 2026, 2027, 2028. i 2029. godinu pripremljene su uzimajući u obzir prosječnu stopu inflacije u Crnoj Gori za 2026. godinu, koju je MMF procijenio na 3,2%.

Tabela 25. Prethodni i očekivani troškovi savjetodavne službe – CŽP (Centralni region)

[276] Skupština Crne Gore. Šesnaesta sjednica Ženskog parlamenta. (2:25:54 – 2:32:19). Dostupno na: https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=VQgT1T3fem4&t=2s.

[277] Detaljna metodologija i prateće informacije dati su u Aneksu 5.

Godina	Budžet (državno finansiranje)	Stvarni troškovi (ukupan budžet)	Finansijski jaz	Broj korisnika
2022	2,650	122,896	**120,246**	297
2023	9,211	122,974	**113,763**	221
2024	6,562	138,403	**131,841**	237
2025	0	148,476	**148,476**	261
2026	0	153,227	**153,227**	270[278]
2027	3,685	158,130	**154,445**	257[279]
2028	3,685	163,190	**159,505**	257
2029	3,685	168,412	**164,727**	257

Tabela 26 prikazuje procjenu stvarnih resursa potrebnih za pružanje usluga podrške ženama žrtvama nasilja u još jednoj organizaciji u centralnom regionu. Za razliku od primjera iz prethodne tabele, ova organizacija ne pruža usluge besplatne pravne pomoći, već samo savjetovanje i psihološku podršku. Obezbijeđeni budžet takođe pokriva samo oko polovine stvarnih troškova pružanja ovih usluga. Kao i u prethodnom slučaju, stvarno obezbijeđeni budžet najvećim dijelom se sastoji od sredstava donatora, dok znatno manji dio obezbjeđuje država. Projekcije ukupnog budžeta za 2026, 2027, 2028. i 2029. godinu pripremljene su uzimajući u obzir prosječnu stopu inflacije u Crnoj Gori za 2026. godinu, koju je predvidio MMF, a koja je iznosila 3,2%.

Tabela 26. Prethodni i očekivani troškovi savjetodavnih usluga – PG SOS (Centralni region)

Godina	Budžet (državno finansiranje)[280]	Stvarni troškovi (ukupan budžet)	Finansijski jaz	Broj korisnika
2022	26,502	65,346	**38,844**	103
2023	0	64,986	**64,986**	117
2024	3,636	84,738	**81,102**	125
2025	12,172	99,084	**86,912**	154
2026	10,578	102,254	**91,676**	150[281]
2027	10,578	105,526	**94,948**	130[282]
2028	10,578	108,903	**98,325**	130
2029	10,578	112,388	**101,810**	130

Tabela 27 prikazuje procjenu troškova savjetodavne službe koja se nalazi u jednoj od sjevernih opština u zemlji. Organizacija ne dobija sredstva za specijalizovane usluge od državne niti od lokalne uprave. Umjesto toga, sva primljena sredstva opredijeljena su za realizaciju konkretnih projektnih aktivnosti. Procjene troškova za prethodne godine pripremljene su u saradnji sa ŽOCD. Projekcije ukupnog budžeta za 2026, 2027, 2028. i 2029. godinu pripremljene su uzimajući u obzir prosječnu stopu inflacije u Crnoj Gori za 2026. godinu, koju je predvidio MMF, a koja je iznosila 3,2%.

[278]Podatak za 2026. godinu predstavlja projekciju zasnovanu na broju korisnika evidentiranih do sada u ovoj godini.
[279]Prognoze za period 2027–2029. zasnovane su na prosječnom broju korisnika evidentiranom u periodu 2022–2026.
[280]Obezbjeđuje država
[281] Podatak za 2026. godinu predstavlja projekciju zasnovanu na broju korisnika evidentiranih do sada u ovoj godini.
[282] Prognoze za period 2027–2029. zasnovane su na prosječnom broju korisnika evidentiranom u periodu 2022–2026.

Tabela 27. Prethodni i očekivani troškovi savjetodavne službe – SOS Bijelo Polje (Sjeverni region)

Godina	Budžet (državno finansiranje)[283]	Stvarni troškovi (ukupan budžet)	Finansijski jaz	Broj korisnika
2022	0	50,221	**50,221**	89
2023	2,719	42,423	**39,704**	118
2024	19,684	54,643	**34,959**	75
2025	0	95,498	**95,498**	84
2026	0	98,554	**98,554**	80[284]
2027	4,481	101,708	**97,227**	89[285]
2028	4,481	104,962	**100,481**	89
2029	4,481	108,321	**103,840**	89

Kao što je prikazano u prethodnim tabelama, državno finansiranje ovih usluga bilo je veoma promjenljivo i nepredvidivo, što otežava procjenu budućih izdvajanja države sa bilo kojim stepenom sigurnosti. Stoga se, za potrebe ovog istraživanja, projekcije za period 2026–2029. zasnivaju na prosječnom nivou finansiranja izdvojenom tokom perioda 2022–2025.

Socijalno stanovanje

Kada je riječ o socijalnom stanovanju, IK propisuje da sve države članice „preduzmu neophodne zakonodavne ili druge mjere kako bi osigurale da žrtve imaju pristup uslugama koje olakšavaju njihov oporavak od nasilja."[286] Ove usluge opšte podrške obuhvataju i stanovanje, kao jednu od ključnih mjera za rehabilitaciju i reintegraciju korisnika. U Crnoj Gori, MSSPD ima primarnu odgovornost za obezbjeđivanje ove usluge. Pored toga, ne postoji specijalizovano socijalno stanovanje namijenjeno žrtvama nasilja nad ženama, već je socijalno stanovanje dostupno različitim kategorijama korisnika.

Pravo na socijalno stanovanje može biti priznato licima koja nemaju stan ili kuću u svom vlasništvu, odnosno koja žive u neadekvatnim stambenim uslovima i nisu u mogućnosti da sebi obezbijede odgovarajući stambeni prostor.[287] Ovo pravo odnosi se na crnogorske državljane sa stalnim prebivalištem u Crnoj Gori, kao i na strance i lica bez državljanstva sa regulisanim pravnim statusom u skladu sa zakonom ili međunarodnim sporazumima. Zakon takođe definiše grupe koje imaju prioritet prilikom dodjele socijalnog

[283] Sredstva dodijeljena od strane države/opštine.
[284] Podatak za 2026. godinu predstavlja projekciju zasnovanu na broju korisnika evidentiranih do sada u ovoj godini.
[285] Prognoze za period 2027–2029. zasnovane su na prosječnom broju korisnika evidentiranom u periodu 2022–2026.
[286] Konvencija Savjeta Evrope o sprečavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija). Član 20. 2011.
[287] Zakon o socijalnom stanovanju („Službeni list Crne Gore", br. 35/2013).

stanovanja: samohrani roditelji ili staratelji, lica sa invaliditetom, lica starija od 67 godina, mladi koji su ranije bili bez roditeljskog staranja, porodice sa djecom sa smetnjama u razvoju, Romi i Egipćani, raseljena lica, interno raseljena lica sa Kosova koja borave u Crnoj Gori, stranci sa stalnim ili privremenim boravkom kojima je priznat status raseljenog ili interno raseljenog lica, kao i žrtve nasilja u porodici.[288] Iako Zakon prepoznaje žrtve nasilja u porodici kao prioritetnu grupu za dodjelu socijalnog stanovanja, ovo pravo nije dostupno svim ženama koje su doživjele rodno zasnovano nasilje. Nadalje, ne postoje javno dostupni podaci o tome koliko je žena ostvarilo pravo na socijalno stanovanje po osnovu iskustva rodno zasnovanog nasilja.

Socijalno stanovanje i dalje predstavlja jedno od najizazovnijih pitanja sa kojima se žene žrtve nasilja nad ženama suočavaju nakon izlaska iz skloništa. Učesnici istraživanja, povezani sa pružaocima usluga smještaja u skloništima, naveli su da je pristup socijalnom stanovanju često ograničen, dok su procedure za ostvarivanje ovog prava dugotrajne i rijetko rezultiraju blagovremenim obezbjeđivanjem smještaja. Kao posljedica toga, žene su često prinuđene da ostanu u skloništima duži vremenski period, ponekad i do godinu dana — ne zato što im je i dalje potreban smještaj u skloništu, već zato što nemaju bezbjednu alternativu za stanovanje. Prema navodima učesnika istraživanja, to smanjuje dostupnost mjesta u skloništima za novoprepoznate žrtve kojima je potrebna hitna zaštita i, u nekim slučajevima, doprinosi tome da se žene vraćaju u nasilno okruženje zbog finansijske zavisnosti, nedostatka adekvatnog stambenog prostora i podrške.

Takođe, učesnici istraživanja su prelazno stanovanje prepoznali kao posebno važan nedostajući element sistema socijalne podrške. Predložili su da bi opštine mogle obezbijediti određeni broj stanova namijenjenih privremenom smještaju žena i njihove djece nakon izlaska iz skloništa, čime bi im se omogućilo da stabilizuju svoje životne uslove i postignu finansijsku nezavisnost prije prelaska u trajno stambeno rješenje. Ovakav model olakšao bi rehabilitaciju i reintegraciju žrtava, istovremeno povećavajući dostupnost mjesta u skloništima za žene kojima je potreban hitan smještaj.

U Crnoj Gori je sličan model prelaznog stanovanja pokrenut kroz Memorandum o saradnji između CŽP-a i Glavnog grada Podgorice, koji se odnosi na korišćenje stana za korisnice CŽP-a koje su žrtve nasilja. Ova inicijativa odražava prepoznatu potrebu za bezbjednim prelaznim smještajem za žene kojima više nije potreban smještaj u skloništu, ali im je i dalje potrebna podrška u oblasti stanovanja, specijalizovana pomoć i vrijeme da stabilizuju svoj život nakon iskustva nasilja. Međutim, njenu realizaciju otežali su česti izbori i promjene lokalne vlasti, kao i nedostatak institucionalnog kontinuiteta.

Nalazi ovog istraživanja ukazuju na to da prelazno stanovanje treba da bude dopuna, a ne zamjena za obavezu države da obezbijedi održiva rješenja socijalnog stanovanja. Dok bi opštine i država trebalo da osiguraju javno finansirana i institucionalno garantovana stambena rješenja, specijalizovane organizacije civilnog društva koje pružaju usluge ženama mogle bi imati ključnu ulogu u pružanju stručne podrške, savjetovanja, upravljanja slučajem i pomoći pri reintegraciji. Uspostavljanje formalnih i održivih programa prelaznog stanovanja na nivou opština ili regionalnih centara omogućilo bi ženama vrijeme i podršku potrebne za ostvarivanje samostalnog života, uz istovremeno povećanje dostupnosti mjesta u skloništima za žrtve kojima je potrebna hitna zaštita. Troškove održavanja i proširenja ovakvih programa stanovanja opštine bi trebalo da procjenjuju na godišnjem nivou, u okviru rodno odgovornog budžetiranja.

[288] Ibid. Član 3 u vezi sa članom 4.

Zaključak: Ukupni troškovi

Ovo poglavlje pokazuje da Crna Gora i dalje ne obezbjeđuje održivo, transparentno i rodno odgovorno finansiranje specijalizovanih usluga za žrtve nasilja nad ženama, u skladu sa IK-om. Iako su vidljiva određena poboljšanja, posebno u pogledu povećanih izdvajanja za skloništa u 2025. godini, finansiranje specijalizovanih usluga i dalje se pretežno zasniva na projektima, kratkoročno je i u velikoj mjeri zavisi od stranih donatora.

Javne institucije odgovorne za budžetiranje i dalje nemaju dovoljno razumijevanja rodno odgovornog budžetiranja (ROB) i zakonskih obaveza koje proizilaze iz IC-a i nacionalnog zakonodavstva. Saradnja između službenika/ca za rodnu ravnopravnost, finansijskih službi i pružalaca usluga i dalje je slaba, dok se podaci razvrstani po polu o korisnicima specijalizovanih usluga još uvijek ne prikupljaju sistematski niti su javno dostupni. Nedostatak pouzdanih i standardizovanih podataka značajno ograničava planiranje i procjenu troškova usluga zasnovane na dokazima.

Istraživanje dalje pokazuje da javno dostupna budžetska dokumentacija ne omogućava jasno praćenje izdvajanja i rashoda za specijalizovane usluge. Posebne budžetske linije za specijalizovane usluge, u skladu sa standardima IK-a, uglavnom ne postoje, dok se sredstva najvećim dijelom raspodjeljuju putem široko postavljenih javnih poziva koji nijesu namijenjeni isključivo specijalizovanim uslugama za žene. Posljedično, specijalizovane organizacije civilnog društva koje pružaju usluge ženama (ŽOCD) takmiče se za ograničena sredstva sa organizacijama koje prvenstveno ne pružaju podršku ženama žrtvama nasilja ili sprovode samo opšte projektne aktivnosti.

Među specijalizovanim uslugama, savjetodavne usluge su u najnepovoljnijem položaju, jer ne postoje posebni javni pozivi za njihovo finansiranje, iako ove usluge pružaju ključnu psihosocijalnu podršku, psihološko savjetovanje, pratnju kroz institucionalne procedure i druge oblike dugoročne podrške potrebne žrtvama. Istovremeno, SOS telefoni i skloništa nastavljaju da rade uz značajne nedostatke u finansiranju, odnosno uz značajan jaz između stvarnih operativnih troškova i sredstava koja država opredjeljuje. Ovo je posebno zabrinjavajuće imajući u vidu kontinuirano veliku potražnju za ovim uslugama i očekivanja da će broj korisnica ostati stabilan ili se povećati u narednim godinama.

Istraživanje dodatno potvrđuje da modeli finansiranja zasnovani na godišnjim javnim pozivima ne obezbjeđuju održivost niti pravnu sigurnost pružaocima usluga. Organizacije nijesu konsultovane tokom procesa planiranja budžeta, dok godišnji ugovori i česte promjene donosilaca odluka značajno otežavaju dugoročno planiranje, zadržavanje zaposlenih i kontinuitet pružanja usluga. Zatvaranje kratkoročnog skloništa za žene žrtve nasilja nakon manje od dvije godine zbog nedostatka finansijskih sredstava posebno jasno ilustruje posljedice ovakvog pristupa.

Konačno, poglavlje pokazuje da Crnoj Gori i dalje nedostaju ključne specijalizovane usluge koje zahtijeva IK, posebno centri za krizne situacije u slučajevima silovanja i centri za upućivanje, dok postojeći sistemi mentalnog zdravlja i socijalne zaštite i dalje nijesu dovoljno specijalizovani niti zasnovani na pristupu utemeljenom na razumijevanju traume. Sve dok politička posvećenost borbi protiv nasilja nad ženama ne bude stvarno ojačana, specijalizovane usluge za žene žrtve nasilja u Crnoj Gori nastaviće u velikoj mjeri da funkcionišu zahvaljujući podršci stranih donatora, a ne kroz održivo državno finansiranje.

Nalazi predstavljeni u ovom poglavlju dodatno pokazuju značajan nesklad između stvarnih operativnih troškova specijalizovanih usluga i nivoa finansiranja koji država trenutno obezbjeđuje. Kako bi se ilustrovao obim sredstava potrebnih za održivo pružanje usluga u skladu sa IK-om, Tabela 27 prikazuje procijenjene troškove specijalizovanih usluga obuhvaćenih ovim istraživanjem. Ona daje pregled projektovanih troškova usluga obuhvaćenih istraživanjem, odnosno skloništa, SOS telefona i savjetodavnih i terapeutskih usluga.

Kada je riječ o ukupnim troškovima **SOS telefona**, važno je naglasiti da se radi o procijenjenom trošku nacionalnog SOS telefona.

Kada je riječ o projektovanim ukupnim troškovima za **usluge smještaja u skloništima**, uzorak istraživanja obuhvatio je tri skloništa: dva iz centralnog regiona i jedno iz južnog regiona. Ukupan godišnji trošak za državu u vezi sa uslugama skloništa procijenjen je tako što je najprije izračunat prosječni godišnji trošak za tri organizacije obuhvaćene uzorkom istraživanja. Ovaj prosječni trošak zatim je pomnožen sa četiri, što odgovara ukupnom broju organizacija koje su trenutno licencirane za pružanje ove vrste usluge u Crnoj Gori. Stoga procjena troškova na nacionalnom nivou predstavlja projektovani godišnji rashod za sve specijalizovane pružaoce usluga u zemlji, zasnovan na prosječnom trošku utvrđenom u istraživačkom uzorku.

Ukupan godišnji trošak **savjetodavnih usluga** procijenjen je na osnovu prosječnog troška koji su prijavile tri organizacije obuhvaćene uzorkom. Ovaj prosječni godišnji trošak zatim je pomnožen sa 12, što predstavlja broj organizacija koje trenutno pružaju ovu uslugu u Crnoj Gori, kako bi se procijenio ukupan trošak pružanja usluge na nacionalnom nivou.

Tabela 27. Projekcija budžeta

Usluga prema IK-u	Nadležna institucija	Budžetska linija (br. i naziv)	Iznos koji treba budžetirati			
			2026	2027	2028	2029
SOS telefon	MSSPD	Nema posebne budžetske linije	104,207	107,542	110,983	114,534
Skloništa	MSSPD	Nema posebne budžetske linije	1,303,091	1,363,355	1,420,615	1,466,073
Savjetodavne usluge	MSSPD/ opštine	Nema posebne budžetske linije	1,416,140	1,461,456	1,508,220	1,556,484
Ukupni trošak		Nema posebne budžetske linije	**2,823,438**	**2,932,353**	**3,039,818**	**3,137,091**

Uzimajući u obzir da je budžet Crne Gore za 2026. godinu[289] planiran u iznosu od 3,79 milijardi eura, a da procijenjeni trošak specijalizovanih usluga (smještaj, SOS podrška i savjetovanje) iznosi 2,82 miliona eura, može se zaključiti da je izdvajanje koje bi država trebalo da obezbijedi relativno malo, jer predstavlja svega 0,07% ukupnog budžeta.

S druge strane, ovaj rashod bi činio 0,17% sredstava opredijeljenih u okviru stavki *42 – Transferi za socijalnu zaštitu i 43 – Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru* (1,66 milijardi eura) za 2026. godinu, što takođe ne predstavlja značajno finansijsko opterećenje. Kako je istraživanje pokazalo, ovaj nivo finansiranja omogućio bi da se specijalizovane usluge u Crnoj Gori pružaju na znatno kvalitetniji način i u skladu sa zahtjevima Istanbulske konvencije.

Procjenjuje se da će budžet Crne Gore iznositi 4,62 milijarde eura u 2027. godini i 3,89 milijardi eura u 2028. godini. To bi značilo da će u narednim godinama udio specijalizovanih usluga u ukupnom budžetu iznositi 0,06% u 2027. godini i 0,08% u 2028. godini.

[289] Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2026. godinu. 2025. Dostupno na: https://www.google.com/url?q=https://wapi.gov.me/download-preview/421218bd-1939-482e-bafd-58cf45dd3f03?version%3D1.0&sa=D&source=docs&ust=1781951402112864&usg=AOvVaw33Ub1oKnRCDU2kq2Swjv52

Takođe treba napomenuti da se, u okviru Reformskog koraka 4.4.1.2 Reformskog plana Crne Gore, Vlada obavezala na proširenje mreže specijalizovanih usluga kroz uspostavljanje tri krizna centra za žrtve seksualnog nasilja, uz razvoj Jedinstvene baze podataka o nasilju u porodici. Reformski plan ovu obavezu definiše na sljedeći način:

> *„Jedinstvena baza podataka o nasilju u porodici obuhvata najmanje 95% slučajeva nasilja u porodici prijavljenih policiji ili centrima za socijalni rad;* ***Crna Gora sprovodi preporuke GREVIO-a/IC-a za uspostavljanje tri krizna centra za žrtve seksualnog nasilja*** *u skladu sa standardima utvrđenim Konvencijom (tj. integrisane zdravstvene, pravne i psihološke usluge za žrtve).*"

Ukupna procijenjena vrijednost ovog reformskog koraka iznosi 2.317.185,60 eura i obuhvata uspostavljanje jedinstvene baze podataka o nasilju u porodici i uspostavljanje tri krizna centra. Početni rok za realizaciju ovog reformskog koraka bio je kraj 2025. godine.

PREPORUKE

- **Izmijeniti Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti** Crne Gore kako bi s**e rodno odgovorno budžetiranje (ROB) uvelo kao obavezno.**
- **Izmijeniti Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti** Crne Gore kako bi se formalno **priznala specijalizovana podrška** ženama žrtvama rodno zasnovanog nasilja, zajedno sa pratećim propisima kojima se uređuju licenciranje i rad ovih usluga.
- **Uspostaviti sistem za praćenje i javno objavljivanje budžetskih izdvajanja za rodnu ravnopravnost,** kako bi se omogućilo praćenje napretka u skladu sa Ciljem održivog razvoja (SDG) 5.c.1.
- **Obezbijediti održivo, dugoročno i transparentno finansiranje na centralnom nivou,** kroz posebne budžetske linije za specijalizovane usluge za žene žrtve nasilja, kako je preporučeno i u najnovijem izvještaju GREVIO-a.
- **Ojačati institucionalne kapacitete za primjenu rodno odgovornog budžetiranja (ROB) i metodologija za obračun troškova** prilikom planiranja, finansiranja i evaluacije specijalizovanih usluga za žene žrtve rodno zasnovanog nasilja.
- **Institucionalizovati mehanizme lokalne koordinacije** tako što će se garantovati i zakonski ili administrativno propisati održavanje redovnih multidisciplinarnih sastanaka i hitnih sastanaka za razmatranje slučajeva visokog rizika. Ovi mehanizmi treba da uključuju centre za socijalni rad (CSR), policiju, tužilaštvo, zdravstvene ustanove, opštine i specijalizovane organizacije civilnog društva koje rade sa ženama (ŽOCD). Država i/ili opštine treba da snose troškove periodičnih koordinacionih sastanaka, uključujući prostor za sastanke, koordinaciju, dokumentaciju, bezbjedno upravljanje podacima, putne troškove kada je to potrebno i učešće specijalizovanih ŽOCD. Koordinacija ne treba da zavisi od donatorskih projekata, neformalnih kontakata ili angažovanja pojedinaca. Ona treba da postane redovan i finansiran dio sistema zaštite.
- **Obezbijediti blisku koordinaciju između službenika/ca za rodnu ravnopravnost, pružalaca socijalnih usluga (uključujući NVO kada pružaju usluge) i finansijskih službenika/ca** tokom procesa izrade budžeta, kako bi se omogućile preciznije procjene troškova povezanih sa pružanjem specijalizovanih usluga.
- **Uspostaviti posebne budžetske linije za svaku specijalizovanu uslugu predviđenu Istanbulskoj konvencijom (IK)** (SOS telefone, specijalizovana

skloništa, savjetodavne usluge i krizne centre za žrtve silovanja), čime bi se omogućilo transparentno praćenje godišnjih izdvajanja i rashoda.

- **Razviti i usvojiti zvanične nacionalne metodologije za obračun troškova za sve specijalizovane usluge** za žene žrtve rodno zasnovanog nasilja, uz korišćenje i dalji razvoj metodologije za obračun troškova predložene u ovom istraživanju, u konsultaciji sa specijalizovanim ŽOCD i relevantnim javnim institucijama.
- **Obezbijediti sistematsko učešće specijalizovanih ŽOCD** i drugih relevantnih aktera u **planiranju, obračunu troškova i budžetiranju** specijalizovanih usluga za žene žrtve rodno zasnovanog nasilja, uključujući kreiranje mehanizama javnog finansiranja i godišnjih budžetskih izdvajanja.
- **Do uspostavljanja održivog institucionalnog finansiranja, obezbijediti da javni pozivi za pružanje specijalizovanih usluga budu namijenjeni organizacijama koje pružaju specijalizovane usluge u skladu sa IK,** kao i da odluke o finansiranju buduzasnovane na **transparentnim kriterijumima koji odražavaju stvarne troškove pružanja usluga.**
- **Do uspostavljanja održivog institucionalnog finansiranja, objavljivati pojedinačna sredstva dodijeljena** svakom pružaocu usluga putem javnih poziva, zajedno sa **metodologijom i kriterijumima** korišćenim za utvrđivanje dodijeljenih iznosa.
- **Uspostaviti tri regionalna krizna centra za žrtve silovanja u centralnom, južnom i sjevernom regionu Crne Gore,** kako bi se obezbijedila sveobuhvatna i dostupna podrška žrtvama seksualnog nasilja.
- **Povećati kapacitete specijalizovanih skloništa za najmanje 40 dodatnih porodičnih mjesta (oko 120 kreveta)** kako bi se ispunio standard IK od jednog porodičnog mjesta na 10.000 stanovnika. Prioritet treba dati uspostavljanju specijalizovanog skloništa u sjevernom regionu, proširenju kapaciteta skloništa u Podgorici i unapređenju pristupa specijalizovanim uslugama smještaja za žene iz zapadnih primorskih opština. Podržati **prilagođavanje usluga ženama sa invaliditetom** koje su žrtve rodno zasnovanog nasilja, uključujući fizičku pristupačnost, specijalizovanu opremu i jačanje kapaciteta zaposlenih.
- **Uspostaviti sklonište za žrtve prinudnih brakova**, imajući u vidu da se preživjele suočavaju sa specifičnim rizicima, kao i posebnim psihosocijalnim potrebama i izazovima u procesu reintegracije.
- **Razviti javno finansirano prelazno i socijalno stanovanje** za žene žrtve nasilja, kako bi mogle da ponovo izgrade samostalan život nakon nasilja, uz primjenu rodno odgovornog budžetiranja (ROB). Izraditi listu raspoloživih objekata u vlasništvu lokalnih samouprava koji bi se mogli staviti u funkciju skloništa ili socijalnog stanovanja.
- Uspostaviti **model Barnahus kao specijalizovanu komponentu šireg sistema prilagođenu djeci** za odgovor na seksualno nasilje, nasilje, zlostavljanje i eksploataciju djece. Zakonom ili podzakonskim aktima definisati institucionalni položaj, mandat, puteve upućivanja, zahtjeve u pogledu kadrova, protokole za vođenje razgovora sa djecom, pravila zaštite podataka, mjere zaštite povjerljivosti, standarde učešća djece, mjere pristupačnosti i održivo javno finansiranje modela Barnahus uz primjenu rodno odgovornog budžetiranja (ROB).

CITIRANI IZVORI

Članci

Rajović, Miloš. „Odnos domaćeg i međunarodnog prava prema Ustavu Crne Gore". Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu. (2023).

Članci na internetu i u štampi

Portal Analitika. „Sklonište za žene i djecu žrtve nasilja u Baru dobilo licencu za rad". (2024). Pristupljeno 29. aprila 2025. Dostupno na: https://www.portalanalitika.me/clanak/skloniste-za-zene-i-djecu-zrtve-nasilja-u-baru-dobilo-licencu-za-rad.

Press Editor. „Više od 3.500 žena i djece godišnje zatraži pomoć". Pristupljeno 10. avgusta 2025. Dostupno na: https://press.co.me/vise-od-3-500-zena-i-djece-godisnje-zatrazi-pomoc/.

Nacionalni pravni i strateški okvir i nacionalne publikacije

Akcioni plan za sprovođenje Strategije zaštite lica sa invaliditetom od diskriminacije i promociju jednakosti za period 2022–2023. godine. Operativni cilj 5, mjera 5.7. (2022). 98.

Ustav Crne Gore. („Sl. list CG", br. 1/2007 i 38/2013 – Amandmani I–XVI).

Fiskalna strategija Crne Gore za period 2024–2027. (2024). 6.

Vlada Crne Gore. Program ekonomskih reformi Crne Gore za period 2023–2025. (2023). 219.

Vlada Crne Gore. Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava. „Nacionalna strategija rodne ravnopravnosti 2021–2025. sa pratećim Akcionim planom za 2025. godinu".

Vlada Crne Gore. „Izvještaj o radu Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2022. godinu". Pristupljeno 10. avgusta 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/09701bc3-79af-4c1d-a3ff-814fe697af01.

Vlada Crne Gore. „Izvještaj o radu Ministarstva rada i socijalnog staranja za 2023. godinu, sa izvještajima organa nad kojima Ministarstvo vrši nadzor". Pristupljeno 10. avgusta 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/b448cf7f-5163-426e-81e7-3d2eb1fe5894.

Vlada Crne Gore. „Izvještaj o radu Ministarstva socijalnog staranja, brige o porodici i demografije za 2024. godinu, sa izvještajima organa nad kojima Ministarstvo vrši nadzor". Pristupljeno 10. avgusta 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/46b995fd-bf9b-4550-99ad-c21506ccc421.

Vlada Crne Gore. „Konačna lista pružalaca usluge SOS telefon za djecu za period od 19. maja 2023. do 31. decembra 2023. godine". (2023). Pristupljeno 27. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/konacna-lista-pruzalaca-usluge-sos-telefon-za-djecu-za-period-19052023-31122023-godine.

Vlada Crne Gore. Ministarstvo finansija. „Crna Gora obezbijedila 80 miliona eura bespovratnih sredstava iz EU fondova – rezultat timskog rada i posvećene koordinacije IPA struktura". Pristupljeno 12. avgusta 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/crna-gora-obezbijedila-80-miliona-eura-bespovratnih-sredstava-iz-eu-fondova-rezultat-timskog-rada-i-posvecene-koordinacije-ipa-struktura.

Vlada Crne Gore. „Informacija o unapređenju sistema budžetiranja i višegodišnjem budžetskom okviru". Pristupljeno 17. aprila 2025. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download/39069231-f55b-49b1-a249-9f3c9d360a97?version=1.0.

Vlada Crne Gore. Odbor za rodnu ravnopravnost Skupštine Crne Gore. Pristupljeno 22. aprila 2025. Dostupno na: https://www.skupstina.me/me/radna-tijela/odbor-za-rodnu-ravnopravnost.

Vlada Crne Gore. „Nacionalna strategija održivog razvoja Crne Gore do 2030. godine". (2022).

Vlada Crne Gore. „Drugi dobrovoljni nacionalni izvještaj: Crna Gora i ciljevi održivog razvoja 2016–2021". (2022). Crna Gora je u julu 2022. godine predstavila Drugi dobrovoljni nacionalni izvještaj o napretku u ostvarivanju ciljeva održivog razvoja (COR), koji obuhvata ciljeve 1, 4, 5, 14 i 15. Izvještaj daje osvrt na sprovođenje Nacionalne strategije održivog razvoja za period 2016–2021.

Vlada Crne Gore. MSSPD. „Izvještaj o sprovođenju Nacionalnog akcionog plana zaM sprovođenje Konvencije Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) za period 2023–2024. godine".

Vlada Crne Gore. „Nacionalni plan za sprovođenje Konvencije Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) za period 2023–2027. godine". Crna Gora. (2023).

Vlada Crne Gore. MSSPD. „Strategija razvoja socijalne i dječje zaštite za period 2025–2028. godine, sa pratećim Akcionim planom za 2025. godinu". (2024).

Vlada Crne Gore. Ministarstvo finansija. „Predlog smjernica makroekonomske i fiskalne politike za period od 2024. do 2027. godine". Pristupljeno 17. aprila 2025. (2024). Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/e5286401-6770-4635-8cd2-d348a6c5e83a.

Vlada Crne Gore. „Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2025. godinu – tabele". Pristupljeno 8. avgusta 2025. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download-preview/01c1ccb2-f0e3-4a20-aa33-8377185539fe?version=1.0.

Vlada Crne Gore. Ministarstvo finansija. „Predlog zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2022. godinu". (2023). Pristupljeno 23. aprila 2025. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download-preview/7ff7ae40-c042-4647-ba13-3fcf8f878413?version=1.0

Vlada Crne Gore. Ministarstvo finansija. „Predlog zakona o završnom računu budžeta Crne Gore za 2023. godinu". (2024). Pristupljeno 21. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/4fbc92f0-1714-49d3-b02b-513a954b4d98.

„Srednjoročni program rada Vlade za period 2024–2027". (2024).
Vlada Crne Gore. „Predlog zakona o budžetu Crne Gore za 2025. godinu". Pristupljeno 23. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/01c1ccb2-f0e3-4a20-aa33-8377185539fe.

Vlada Crne Gore. „Odluka o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata nevladinih organizacija u oblasti zaštite od nasilja nad ženama i nasilja u porodici". (2022). Pristupljeno 27. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/0d890933-56d9-4418-afc8-78af8eeb2d9e.

Ministarstvo evropskih poslova. „Akcioni plan za ispunjavanje završnih mjerila u pregovaračkom poglavlju 23 – Pravosuđe i temeljna prava".

Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava. „Izvještaj o realizaciji Akcionog plana Nacionalne strategije rodne ravnopravnosti za period 2021–2022". (2023).

MSSPD. „Izvještaj o realizaciji Nacionalnog plana za sprovođenje Istanbulske konvencije za period 2023–2024". (2024).

Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava. „Izvještaj o sprovođenju Pekinške deklaracije i Platforme za akciju i Agende održivog razvoja (2030) u Crnoj Gori".

Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava. „Strategija socijalne inkluzije Roma i Egipćana 2021–2025".

Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava Crne Gore. „Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za 2024. godinu u okviru Strategije socijalne inkluzije Roma i Egipćana 2021–2025".

Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava. „Strategija za zaštitu lica sa invaliditetom i promociju jednakosti 2022–2027".

MSSPD. „Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji". (2024).

Ministarstvo održivog razvoja i turizma. „Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030. godine". (2016).

Ministarstvo rada i socijalnog staranja. „Registar licenciranih pružalaca usluga". Pristupljeno 23. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/06942559-ef10-4559-baa1-90e24e3c9b73.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja. „Javni konkurs za finansiranje projekata nevladinih organizacija u oblasti zaštite od nasilja nad ženama i nasilja u porodici za 2022. godinu". Pristupljeno 21. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/javni-konkurs-za-finansiranje-projekata-nvo.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja. „Konačna lista pružalaca usluge SOS telefon za djecu za period od 19. maja 2023. do 31. decembra 2023. godine". Pristupljeno 30. aprila 2025. (2023). Dostupno na: https://wapi.gov.me/download-preview/4cfd5a11-5851-41b0-8b5d-a778cc37a7ba?version=1.0.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja. (2023). „Javni konkurs za finansiranje usluge SOS telefona za odrasla i stara lica koja su žrtve zlostavljanja". Pristupljeno 21. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/ea5a7e16-25d2-4e07-b908-f86fbdc4bf57.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja. „Javni konkurs za finansiranje usluge SOS telefona za djecu koja su žrtve zlostavljanja, zanemarivanja, rodno zasnovanog nasilja, nasilja u porodici i eksploatacije, ili su u riziku da postanu žrtve, za period od 19. aprila do 31. decembra 2023. godine". (2023). Pristupljeno 21. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/c5e16988-d481-4d7a-9717-381239f8fd7d.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja. „Odluka o finansiranju usluge SOS telefona za odrasla i stara lica". (2024). Pristupljeno 23. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/odluka-o-finansiranju-usluge-sos-telefon-za-odrasla-i-stara-lica.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja. „Javni konkurs za finansiranje usluge smještaja u sklonište za dijete, odraslo ili staro lice, odnosno odraslo lice sa djetetom, koje je žrtva zlostavljanja, zanemarivanja, rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici za 2022. godinu". (2022). Pristupljeno 26. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/72cf58d5-a6e3-48a3-bd5a-9e92ad52d4d7.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja. (2023). „Odluka o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata nevladinih organizacija u oblasti zaštite od nasilja nad ženama i nasilja u porodici". Pristupljeno 29. aprila 2025. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download-preview/208cf437-8a9e-4e24-a8cd-26358ec17293?version=1.0.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja. „Javni konkurs: Smještaj i savjetovanje za žrtve nasilja u porodici". (2023). Pristupljeno 21. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/javni-konkurs-smjestaj-i-savjetovanje-za-zrtve-nasilja-u-porodici.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja. „Odluka o finansiranju usluge SOS telefona za odrasla i stara lica koja su žrtve zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja u porodici i eksploatacije, ili su

u riziku da postanu žrtve". (2023). Pristupljeno 27. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/870e0b27-9e86-4c53-9418-8c0db33a126a.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja. „Odluka o finansiranju usluge smještaja u prihvatilištu". (2022). Pristupljeno 27. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/odluka-o-finansiranju-usluge-smjestaja-u-prihvatilistu.

Ministarstvo rada i socijalnog staranja. „Odluka o finansiranju usluge smještaja u prihvatilištu-skloništu". (2024). Pristupljeno 23. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/odluka-o-finansiranju-usluge-smjestaja-u-prihvatilistu-sklonistu.

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja. „Javni poziv za finansiranje usluge SOS telefona za odrasla i stara lica koja su žrtve zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja u porodici i eksploatacije". (2022). Pristupljeno 21. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/clanak/javni-poziv-za-finansiranje-usluge-sos-telefona-za-odrasla-i-stara-lica-koji-su-zrtve-zlostavljanja-zanemarivanja-nasilja-u-porodici-i-eksploatacije.

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja. „Odluka o finansiranju usluge SOS telefona za odrasla i stara lica koja su žrtve zlostavljanja, zanemarivanja, nasilja u porodici i eksploatacije, ili su u riziku da postanu žrtve, za period od 1. februara do 31. decembra 2022. godine". (2022). Pristupljeno 27. aprila 2025. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download/60e20f14-e192-46b6-84ee-91f8fac64ac6?version=1.0.

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja. „Odluka o finansiranju usluge smještaja u prihvatilištu za dijete, odraslo ili staro lice koje je žrtva trgovine ljudima, za period od 1. februara do 31. decembra 2022. godine". (2022). Pristupljeno 26. aprila 2025. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download/c25d27ad-e60a-4b1b-87df-ceed9e0da415?version=1.0.

MSSPD. „Odluka o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata i programa nevladinih organizacija u oblasti zaštite od nasilja nad ženama i nasilja u porodici za 2024. godinu". (2024). Pristupljeno 23. aprila 2025. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download-preview/d14e5851-61cc-48e5-a6ad-495d11864e31?version=1.0.

MSSPD. „Javni konkurs: Prevencija rodno zasnovanog nasilja i osnaživanje djevojčica i žena sa invaliditetom, LBTIQ+ osoba, Romkinja i Egipćanki sa iskustvom nasilja", za finansiranje projekata/programa nevladinih organizacija u 2025. godini u oblasti zaštite od nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Pristupljeno 23. aprila 2025. Dostupno na: https://wapi.gov.me/download-preview/1d9d9697-db8c-488c-aef9-14f30a23a640?version=1.0.

MSSPD. „Javni konkurs za finansiranje usluge smještaja u prihvatilištu-skloništu za dijete, odraslo ili staro lice, odnosno odraslo lice sa djetetom, koje je žrtva zlostavljanja, zanemarivanja, rodno zasnovanog nasilja i nasilja u porodici za 2025. godinu". (2024). Pristupljeno 23. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/c8d47ad6-eb7b-4162-98e3-a65aef46173e.

MSSPD. „Javni konkurs za finansiranje usluge SOS telefona za odrasla i stara lica". (2024). Pristupljeno 23. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/31759f62-9ad2-4f24-9776-71ac2ec868d1.

Opština Bar. „Završni račun budžeta Opštine Bar za 2022. godinu". (2023). Pristupljeno 12. avgusta 2025. Dostupno na: https://bar.me/wp-content/uploads/2023/07/Zavrsni-racun-budzeta-Opstine-Bar-za-2022.-godinu-1.pdf.

Opština Bar. „Završni račun budžeta Opštine Bar za 2024. godinu". (2025). Pristupljeno 12. avgusta 2025. Dostupno na: https://bar.me/wp-content/uploads/2025/06/Zavrsni-za-Sajt.pdf.

Opština Bijelo Polje. „Završni račun budžeta Opštine Bijelo Polje za 2023. godinu". Pristupljeno 12. avgusta 2025. Dostupno na: https://www.bijelopolje.co.me/images/2024/zavrsni-racun-2023-godina.pdf.

Opština Bijelo Polje. „Odluka o budžetu Opštine Bijelo Polje za 2025. godinu". Pristupljeno 12. avgusta 2025. Dostupno na: https://www.bijelopolje.co.me/images/2025/budzet-2025-konacno.pdf.

Opština Bijelo Polje. „Završni račun budžeta Opštine Bijelo Polje za 2024. godinu". Pristupljeno 12. avgusta 2025. Dostupno na: https://www.bijelopolje.co.me/images/2025/zavrsni-racun-2024-godina.pdf.

Opština Nikšić. „Odluka o završnom računu budžeta Opštine Nikšić za 2022. godinu". Pristupljeno 24. aprila 2025. Dostupno na: http://niksic.me/budzet.

Opština Nikšić. „Odluka o završnom računu budžeta Opštine Nikšić za 2023. godinu". Pristupljeno 24. aprila 2025. Dostupno na: http://api.niksic.me/uploads/ZAVRSNI_RACUN_potpisan_17fc3d7569.pdf.

Opština Nikšić. „Oglasna tabla". Pristupljeno 29. aprila 2025. Dostupno na zvaničnoj internet stranici Opštine: http://niksic.me/oglasna-tabla.

Opština Nikšić. „Odluka o raspodjeli sredstava za finansiranje projekata nevladinih organizacija za 2024. godinu". Pristupljeno 29. aprila 2025. Dostupno na: http://niksic.me/news/odluka-raspodjela-sredstava-nvo-24.

Opština Nikšić. „Izvještaj Komisije za raspodjelu sredstava za finansiranje projekata nevladinih organizacija Opštine Nikšić o realizaciji budžetskih sredstava po Javnom konkursu za raspodjelu sredstava za projekte nevladinih organizacija za 2022. godinu, od 29. marta 2022. godine". (2023). Pristupljeno 29. aprila 2025. Dostupno na: http://api.niksic.me/uploads/Izvjestaj_Komisije_za_finansiranje_projekata_NVO_za_2022_godinu_6f5e96355c_ef783aeafe.pdf.

Opština Nikšić. „Javni konkurs za finansiranje projekata nevladinih organizacija za 2023. godinu". (2023). Pristupljeno 29. aprila 2025. Dostupno na: http://api.niksic.me/uploads/Javni_konkurs_za_nvo_431a949527.pdf.

Opština Nikšić. „Javni konkurs za finansiranje projekata nevladinih organizacija za 2025. godinu". (2025). Pristupljeno 29. aprila 2025. Dostupno na: http://api.niksic.me/uploads/JAVNI_KONKURS_ZA_FINANSIRANJE_PROJEKATA_NEVLADINIH_ORGANIZACIJA_ZA_2025_GODINU_e77b82dad6.docx.

Opština Podgorica. „Rang-lista projekata nevladinih organizacija po javnom konkursu za raspodjelu sredstava". (2023). Pristupljeno 28. aprila 2025. Dostupno na: https://starisajt.podgorica.me/storage/27010/6433daba6e5f9_Rang-lista.pdf.

Opština Podgorica. „Izvještaj o ukupno ostvarenim izdacima Opštine Podgorica". (2024). Pristupljeno 24. aprila 2025. Dostupno na: https://podgorica.me/wp-content/uploads/2024/05/Izvjestaj-o-ukupno-ostvarenim-izdacima-31.03.2023.pdf.

Opština Podgorica. „Izvještaj o ukupno ostvarenim izdacima". Pristupljeno 24. aprila 2025. Dostupno na: https://starisajt.podgorica.me/storage/27235/645371305dcff_Izvje%C5%A1taj-o-ukupno-ostvarenim-izdacima-01.01.-31.12.2022.g.pdf.

Opština Podgorica. (2025). „Izvještaj o ukupno ostvarenim izdacima Opštine Podgorica (preliminarni podaci)". Pristupljeno 24. aprila 2025. Dostupno na: https://podgorica.me/wp-content/uploads/2025/01/23092901/Izvjestaj-o-ukupno-ostvarenim-izdacima-na-dan-31.12.2024.-godine-preliminarni.pdf.

Opština Podgorica. „Rang-lista projekata nevladinih organizacija po javnom konkursu za raspodjelu sredstava". (2022). Pristupljeno 24. aprila 2025. Dostupno na: https://starisajt.podgorica.me/storage/25079/62fe24166311a_Rang-lista-projekata-NVO.pdf.

Opština Podgorica. „Rang-lista projekata nevladinih organizacija po javnom konkursu za raspodjelu sredstava". (2023). Pristupljeno 28. aprila 2025. Dostupno na: https://starisajt.podgorica.me/storage/27010/6433daba6e5f9_Rang-lista.pdf.

Smjernice za pripremu i procjenu analiza uticaja odluka i drugih propisa organa lokalne samouprave. „Službeni list Crne Gore", br. 105/20 od 29.10.2020. (2020).

Smjernice za pripremu i procjenu analiza uticaja odluka i drugih propisa organa lokalne samouprave. (2024). Pristupljeno 17. aprila 2025. Dostupno na: https://www.gov.me/dokumenta/552adc6e-4b4e-458b-a9ec-b8feedd2562f.

Lokalni plan za unapređenje socijalne inkluzije i razvoj usluga socijalne i dječje zaštite 2024–2027. Crna Gora.

Zakon o zaštiti od nasilja u porodici Crne Gore. „Službeni list Crne Gore", br. 46/2010.

Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti. Br. 0/11/2025/115. (2025).

Zakon o zdravstvenoj zaštiti. „Službeni list Crne Gore", br. 3/2016, 39/2016, 2/2017, 44/2018, 24/2019 – drugi zakoni, 82/2020 i 8/2021.

Zakon o rodnoj ravnopravnosti. „Službeni list Crne Gore", br. 46/07, 73/10, 40/11 i 35/15.

Zakon o socijalnoj i dječjoj zaštiti Crne Gore. „Službeni list Crne Gore", br. 27/2013, 1/2015, 42/2015, 47/2015, 56/2016, 66/2016, 1/2017, 31/2017 – i odluke Ustavnog suda: 42/2017 i 50/2017.

Zakon o obaveznom zdravstvenom osiguranju Crne Gore. „Službeni list Crne Gore", br. 6/2016, 2/2017, 22/2017, 13/2018 i 67/2019.

Zakon o besplatnoj pravnoj pomoći Crne Gore. „Službeni list Crne Gore", br. 20/2011.

Zakon o socijalnom stanovanju. „Službeni list Crne Gore", br. 35/2013.

Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji. „Službeni list Republike Crne Gore", br. 28/04 od 29.04.2004, 27/06 od 27.04.2006, 78/06 od 22.12.2006; „Službeni list Crne Gore", br. 17/07 od 31.12.2007, 73/10 od 10.12.2010, 40/11 od 08.08.2011. i 31/14 od 24.07.2014.

Zakon o budžetu Opštine Nikšić za 2024. godinu. 8. Pristupljeno 24. aprila 2025. Dostupno na: http://niksic.me/budzet.

Program reforme upravljanja javnim finansijama 2022–2026. (2025).
Registar licenciranih pružalaca usluga. (2025). Dostupno na: https://www.google.com/url?q=https://data.gov.me/dataset/registar-licenciranih-pruzalaca-usluga-septembar-2025&sa=D&source=docs&ust=1780411975044738&usg=AOvVaw2ggeJE5pWTBaBs0XXliebt
Izvještaj o realizaciji Akcionog plana za sprovođenje Strategije za zaštitu lica sa invaliditetom i promociju jednakosti 2022–2027. za period 2022–2023.

Izvještaj o sprovođenju Akcionog plana za postizanje rodne ravnopravnosti u Glavnom gradu za period 2023–2025. (2023).

Reformska agenda Crne Gore 2024–2027: „Instrument za rast i razvoj EU". (2024).

Sekretarijat Savjeta za konkurentnost Crne Gore. „Rodno odgovorno budžetiranje u Crnoj Gori 2020–2023". (2024).

Državna revizorska institucija. „Izvještaj o efektivnosti sprovođenja politika rodne ravnopravnosti u Crnoj Gori". (2023).

Međunarodni ugovori, konvencije i publikacije međunarodnih tijela/organizacija

Pekinška deklaracija i Platforma za akciju. (1995).

Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije žena, Opšta preporuka br. 19. (1992).

Savjet Evrope. „Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija)". (2011).

Direktiva 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Savjeta od 25. oktobra 2012. godine o uspostavljanju minimalnih standarda u pogledu prava, podrške i zaštite žrtava krivičnih djela, kojom se zamjenjuje Okvirna odluka Savjeta 2001/220/PUP.

Direktiva (EU) 2024/1385 Evropskog parlamenta i Savjeta od 14. maja 2024. godine o borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

GREVIO. „Izgradnja povjerenja kroz pružanje podrške, zaštite i pravde: prvi tematski izvještaj za Crnu Goru". (2024).

GREVIO. „Objašnjavajući izvještaj uz Konvenciju Savjeta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici". Br. 210. (2011).

Evropska komisija. „Izvještaj o napretku Crne Gore za 2024. godinu". (2024).

Međunarodni monetarni fond. „Stopa inflacije, prosječne potrošačke cijene". Dostupno na: https://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD

„Status Crne Gore u pogledu ratifikacije Konvencije o pravima djeteta". Dostupno na: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=116&Lng=en.

OECD. „Rad o budžetiranju – Jačanje upravljanja javnim finansijama u Crnoj Gori". (2025).

Status ratifikacije: Crna Gora je ratifikovala Istanbulska konvenciju 2013. godine, a Konvencija je stupila na snagu 2014. godine. Pristupljeno 11. aprila 2025. Dostupno na: https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/montenegro.

Ujedinjene nacije. „Konvencija o pravima lica sa invaliditetom". (2006).

UNDP Crna Gora. „Studija o nasilju u porodici i nasilju nad ženama u Crnoj Gori".

Ujedinjene nacije. Odjeljenje za ekonomska i socijalna pitanja, Održivi razvoj. „Postizanje rodne ravnopravnosti i osnaživanje svih žena i djevojčica".

UN žene. „Indikator Cilja održivog razvoja 5.c.1". Pristupljeno 20. aprila 2025. Dostupno na: https://gender-financing.unwomen.org/en/highlights/sustainable-development-goal-indicator-5c1.

Publikacije:

Sigurna ženska kuća. „Godišnji izvještaj Sigurne ženske kuće za 2022. godinu". (2023).

Sigurna ženska kuća. „Godišnji izvještaj Sigurne ženske kuće za 2023. godinu". (2024).

Sigurna ženska kuća. „Godišnji izvještaj Sigurne ženske kuće za 2024. godinu". (2025).

Sigurna ženska kuća. „Godišnji izvještaj Sigurne ženske kuće za 2025. godinu". (2026).

Centar za istraživanje i kreiranje politika, Gender Budget Watchdog Network i Sida. „Sprovođenje SDG 5.1.C. na Zapadnom Balkanu i u Republici Moldaviji". 4. (2021).

Damjanović, Minja i Xhani, Blerina. „Stanje rodno odgovornog budžetiranja u Crnoj Gori: Pregled ključnih dostignuća, nedostataka i načina za dalje djelovanje".

Risteska, Marija i Striković, Slavica, WNGO Women Action. „Izvještaj o indikatoru SDG 5.c.1: Udio zemalja sa sistemima za praćenje i javno objavljivanje izdvajanja za rodnu ravnopravnost i osnaživanje žena – Crna Gora". (2020).

Stjepčević, Anita i Kordić, Izabela. Centar za ženska prava. „Izvještaj o praćenju sprovođenja Akcionog plana za 2023. godinu za Nacionalnu strategiju rodne ravnopravnosti 2021–2025". (2024).

Centar za ženska prava. „Postojeće usluge za rehabilitaciju i reintegraciju žena koje doživljavaju nasilje u Crnoj Gori". (2020). 15.

Statistika

MONSTAT Crna Gora. Pristupljeno 10. avgusta 2025. Dostupno na: https://www.monstat.org/uploads/files/popis%202021/saopstenja/SAOPSTENJE_Popis%20stanovnistva%202023%20I_cg.pdf.

PRILOZI

Prilog 1. Primjer potrebnog budžeta za jednu godinu – SOS telefon

Budžet	Vrsta jedinice	Broj jedinica	Iznos po jedinici	Ukupno
Zaposleni (uključujući poreze i naknade)				**94,817**
Koordinator(i) projekta	mjesečno	12	1,500	18,000
Operater/ka 1	mjesečno	12	1,140	13,680
Operater/ka 2	mjesečno	12	1,140	13,680
Operater/ka 3	mjesečno	12	1,140	13,680
Operater – albanski jezik	mjesečno	12	702.2	8,426
Psiholog(zi)	mjesečno	12	702.2	8426.4
Advokat/ica	mjesečno	12	700	8400
Administrator/ka	mjesečno	12	577	6,924
Osoba za podršku	mjesečno	12	300	3600
Operativni troškovi				**4,660**
Voda	mjesečno	12	100	1,200
Troškovi prevoza i goriva	mjesečno	12	8	96
Komunikacija	mjesečno	12	60	720
Bankarske provizije	mjesečno	12	80	960
Održavanje baze podataka	mjesečno	12	7.8	94
Kancelarijski troškovi	godišnje	1	630	630
Voda	mjesečno	12	80	960
Prevencija i vidljivost				**1,500**
Promotivne aktivnosti	godišnje	1	1,500	1500
UKUPAN IZNOS				**100,976**

Prilog 2. Primjer potrebnog budžeta za jednu godinu – Skloniste 1

Budžet	Vrsta jedinice	Broj jedinica	Iznos po jedinici	Ukupno
Zaposleni (uključujući poreze i naknade)				**193,800**
Direktor/ka	mjesečno	12	1,800	21,600
Predsjedavajući/a	mjesečno	12	800	9,600
Stručnjak/inja	mjesečno	12	1,350	16,200
Stručnjak/inja	mjesečno	12	1,350	16,200
Socijalni radnici	mjesečno	12	1,100	13,200
Saradnik/ca	mjesečno	12	1,050	12,600
Saradnik/ca	mjesečno	12	1,050	12,600
Saradnik/ca	mjesečno	12	1,050	12,600
Njegovatelji/vaspitno-obrazovno osoblje za djecu	mjesečno	12	850	10,200
Njegovatelji/vaspitno-obrazovno osoblje za djecu	mjesečno	12	850	10,200
Saradnik/ca – noćna smjena	mjesečno	12	1,000	12,000
Saradnik/ca – noćna smjena	mjesečno	12	1,000	12,000
Advokat/ica	mjesečno	12	850	10,200
Menadžer/ka finansija	mjesečno	12	400	4,800
Psiholog/ica	mjesečno	12	850	10,200
Domaćica	mjesečno	12	800	9,600
Operativni troškovi				**107,210**
Zakup kancelarije	mjesečno	12	500	6,000
Održavanje objekta	godišnje	12	200	2,400
Električna energija	mjesečno	12	350	4,200
Voda	mjesečno	12	60	720
Internet	mjesečno	12	90	1,080
Troškovi prevoza i goriva	mjesečno	12	100	1,200
Kancelarijski materijal	mjesečno	12	100	1,200
Sredstva za čišćenje (uključujući dezinsekciju)	mjesečno	12	250	3,000
Bankarske naknade	mjesečno	12	10	120
Godišnja revizija	godišnje	1	850	850
Izgradnja/rekonstrukcija objekta	po objektu	1	5,000	5,000
Održavanje objekta skloništa	mjesečno	12	200	2,400
Oprema skloništa	mjesečno	12	500	6,000
Hrana za žrtve	mjesečno	12	2,500	30,000
Odjeća za žrtve	mjesečno	12	500	6,000
Sanitarni ili higijenski materijal	mjesečno	12	600	7,200
Lijekovi i medicinski materijal, testovi, stomatološke usluge itd.	mjesečno	12	100	1,200
Materijali za rekreaciju i obrazovanje djece	mjesečno	12	100	1,200
Podrška ekonomskom osnaživanju žena (npr. pokretanje malog biznisa)	godišnje	12	100	1,200
Supervizija, psihoterapija za zaposlene u skloništu	mjesečno	1	2,000	2,000
Bezbjednost i sigurnosni sistemi	mjesečno	12	20	240
Održavanje računarske opreme	mjesečno	12	100	1,200

Advokat za usluge pravnog savjetovanja i zastupanja	mjesečno	12	1,000	12,000
Stručnjak za monitoring	mjesečno	12	300	3,600
Obuka samoodbrane	mjesečno	12	300	3,600
Obuka joge	mjesečno	12	300	3,600
UKUPAN IZNOS				**301,010**

Prilog 3. Primjer budžeta za jednu godinu – Skloniste 2

Budžet	Vrsta jedinice	Broj jedinica	Iznos po jedinici	Ukupno
Zaposleni (uključujući poreze i naknade)				**111,720**
Direktor/ka	mjesečno	12	1,800	21,600
Koordinator/ka projekta	mjesečno	12	1,500	18,000
Menadžer/ka finansija	mjesečno	12	1,300	15,600
Advokat/ica	mjesečno	12	900	10,800
Psiholog(zi)	mjesečno	12	900	10,800
Socijalni radnici	mjesečno	12	960	11,520
Njegovatelji/vaspitno-obrazovno osoblje za djecu	mjesečno	12	750	9,000
Ostali	mjesečno	12	1,200	14,400
Operativni troškovi				**260,040**
Održavanje objekta	godišnje	1	3,500	3,500
Vozilo	po vozilu	1	6,800	6,800
Održavanje vozila	godišnje	1	1,400	1,400
Električna energija	mjesečno	12	600	7,200
Voda	mjesečno	12	100	1,200
Internet	mjesečno	12	80	960
Telefon	mjesečno	12	150	1,800
Troškovi prevoza i goriva	mjesečno	12	600	7,200
Godišnji porezi/registracija vozila	po vozilu	2	800	1,600
Kancelarijski materijal	mjesečno	12	400	4,800
Sredstva za čišćenje (uključujući dezinsekciju)	mjesečno	12	600	7,200
Bankarske naknade	mjesečno	12	160	1,920
Izgradnja/rekonstrukcija objekta	po objektu	1	20,000	20,000
Održavanje objekta skloništa	godišnje	1	3,000	3,000

Oprema skloništa	godišnje	1	1,500	1,500
Hrana za žrtve	mjesečno	12	1,500	18,000
Odjeća za žrtve	mjesečno	12	400	4,800
Potrepštine za sklonište	mjesečno	12	450	5,400
Sanitarni ili higijenski materijal	mjesečno	12	400	4,800
Troškovi komunikacije za sklonište (telefon)	mjesečno	12	150	1,800
Lijekovi i medicinski materijal, testovi, stomatološke usluge itd.	mjesečno	12	300	3,600
Materijali za rekreaciju i obrazovanje djece	mjesečno	12	180	2,160
Podrška ekonomskom osnaživanju žena (npr. pokretanje malog biznisa)	godišnje	1	10,000	10,000
Supervizija, psihoterapija za zaposlene u skloništu	mjesečno	12	800	9,600
Bezbjednost i sigurnosni sistemi	godišnje	1	3000	3,000
Upućivanje	mjesečno	12	150	1,800
Ostali troškovi	mjesečno	12	400	4,800
Stručnjaci angažovani po ugovoru (nisu zaposleni)	mjesečno	12	800	9,600
Advokat za usluge pravnog savjetovanja i zastupanja	mjesečno	12	600	7,200
Finansijske usluge	mjesečno	12	150	1,800
Stručnjak za monitoring	mjesečno	12	300	3,600
Plaćanje troškova izrade pravnih dokumenata za korisnike (izvodi iz matične knjige rođenih, lične karte, sudske takse itd.)	mjesečno	12	150	1,800
Troškovi sistema (npr. izrada protokola/smjernica/standarda, upravljanje bazama podataka, u skladu sa GREVIO/UNW)	mjesečno	12	400	4,800
Obuke/seminari/radionice	dnevno	60	150	9,000
Predavači/trener(i)	dnevno	60	150	9,000
Osvježenje za učesnike	po događaju	20	500	10,000
Materijali za obuku	po događaju	20	400	8,000
Prostor za održavanje obuke	po događaju	20	150	3,000
Smještaj	po licu	400	100	40,000
Stručnjaci (stručno osposobljavanje i zapošljavanje korisnika), uključujući poreze, socijalno i zdravstveno osiguranje	godišnje	1	10,000	10,000
Prevođenje/tumačenje	godišnje	1	2,000	2,000
Prikupljanje podataka	godišnje	1	400	400
Prevencija i vidljivost				**13,870**
Baneri	mjesečno	1	300	300
Flajeri	mjesečno	1	350	350
Brošure	mjesečno	1	420	420
Terenski sastanci	mjesečno	1	300	300
Promocija na društvenim mrežama	mjesečno	1	7,000	7000
Zagovaranje (npr. praćenje, zagovaranje izmjena zakona itd.)	mjesečno	1	5,000	5000
Ostali troškovi	mjesečno	1	500	500
Tehnička oprema				**6,000**
Laptopovi	mjesečno	1	1,500	1,500
Sigurnosna oprema (kamere)	mjesečno	1	3,000	3,000
Projektor	mjesečno	1	500	500

Štampanje	mjesečno	1	500	500
Ostali troškovi	mjesečno	1	500	500
UKUPAN IZNOS				**391,630**

Prilog 4. Primjer potrebnog budžeta za jednu godinu – Skloniste 3

Budžet	Vrsta jedinice	Broj jedinica	Iznos po jedinici	Ukupno
Zaposleni (uključujući poreze i naknade)				**94,200**
Direktor/ka	mjesečno	12	1,800	21,600
Koordinator/ka projekta	mjesečno	12	1,500	18,000
Menadžer/ka finansija	mjesečno	12	700	8,400
Psiholog(zi)	mjesečno	12	1,000	12,000
Socijalni radnici	mjesečno	12	1,000	12,000
Socijalni radnici	mjesečno	12	1,000	12000
Njegovatelji/vaspitno-obrazovno osoblje za djecu	mjesečno	12	850	10,200
Operativni troškovi				**107,018**
Održavanje vozila	godišnje	12	50	600
Električna energija	mjesečno	12	500	6,000
Voda	mjesečno	12	80	960
Internet	mjesečno	12	29	348
Telefon	mjesečno	12	30	360
Troškovi prevoza i goriva	mjesečno	12	50	600
Godišnji porezi/registracija vozila	po vozilu	1	330	330
Kancelarijski materijal	mjesečno	6	60	360
Bankarske naknade	mjesečno	12	15	180
Godišnji porezi	godišnje	2	1,800	3,600
Godišnja revizija	godišnje	1	1000	1,000
Zakup skloništa (smještaj za žrtve)	mjesečno	12	1,600	19,200
Održavanje objekta skloništa	godišnje	12	300	3,600
Oprema skloništa	godišnje	1	2,000	2,000
Hrana za žrtve	mjesečno	12	4,250	51,000
Odjeća za žrtve	mjesečno	12	150	1,800
Potrepštine za sklonište	mjesečno	12	200	2,400
Sanitarni ili higijenski materijal	mjesečno	12	150	1,800
Lijekovi i medicinski materijal, testovi, stomatološke usluge itd.	mjesečno	12	150	1,800
Materijali za rekreaciju i obrazovanje djece	mjesečno	6	130	780
Supervizija, psihoterapija za zaposlene u skloništu	mjesečno	12	200	2,400
Bezbjednost i sigurnosni sistemi	godišnje	1	500	500
Stručnjaci angažovani po ugovoru (nisu zaposleni)	mjesečno	3	200	600
Advokat za usluge pravnog savjetovanja i zastupanja	mjesečno	12	200	2,400
Finansijske usluge	mjesečno	12	200	2,400
Tehnička oprema				**2,210**
Laptopovi	po stavci	2	600	1,200
Sigurnosna oprema (kamere)	po stavci	1	350	350

Projektor	po stavci	1	300	300
Štampanje	mjesečno	12	30	360
UKUPAN IZNOS				**203,428**

Prilog 5. Primjer potrebnog budžeta za jednu godinu – Savjetodavne usluge 1

Budžet	Vrsta jedinice	Broj jedinica	Iznos po jedinici	Ukupno
Zaposleni (uključujući poreze i naknade)				**95,734**
Direktor/ka	mjesečno	12	1,800	21,600
Koordinator/ka projekta	mjesečno	12	1,500	18,000
Menadžer/ka finansija	mjesečno	12	1,186	14,234
Psiholog(zi)	mjesečno	12	1,000	12,000
Socijalni radnici x2	mjesečno	12	2,400	28,800
Ostali	mjesečno	11	100	1,100
Operativni troškovi				**48,342**
Zakup kancelarije	mjesečno	12	283.73	3404.76
Održavanje objekta	mjesečno	12	250	3,000
Električna energija	mjesečno	12	65	780
Voda	mjesečno	12	8.16	98
Telefon + internet	mjesečno	12	108.57	1,303
Troškovi prevoza i goriva	mjesečno	12	100	1,200
Kancelarijski materijal	mjesečno	12	40	480
Sredstva za čišćenje (uključujući dezinsekciju)	mjesečno	12	20	240
Bankarske naknade	mjesečno	12	30	360
Godišnji porezi	godišnje	1	640	640
Godišnja revizija	godišnje	1	800	800
Supervizija, psihoterapija za zaposlene	mjesečno	12	240	2,880
Ostali troškovi	godišnje	1	1000	1,000
Stručnjak sa ličnim iskustvom – facilitator grupe za samopomoć	mjesečno	12	115	1,380
Osvježenje za grupe	mjesečno	12	60	720
Advokat za usluge pravnog savjetovanja i zastupanja	mjesečno	12	2178	26,136
Finansijske usluge	mjesečno	12	210	2,520
Plaćanje troškova izrade pravnih dokumenata za korisnike (izvodi iz matične knjige rođenih, lične karte, sudske takse itd.)	mjesečno	12	100	1,200
Prevođenje/tumačenje	godišnje	1	200	200
Prevencija i vidljivost				**4,200**
Flajeri	godišnje	1	1000	1000
Brošure	godišnje	1	2000	2000
Promocija na društvenim mrežama	mjesečno/po licu	12	100	1200
Tehnička oprema				**200**
Štampanje	mjesečno	4	50	200
UKUPAN IZNOS				**148,476**

Prilog 6. Primjer potrebnog budžeta za jednu godinu – Savjetodavne usluge 2

Budžet	Vrsta jedinice	Broj jedinica	Iznos po jedinici	Ukupno
Zaposleni (uključujući poreze i naknade)				**83,496**
Direktor	mjesečno	12	1,800	21,600
Koordinator/ka projekta	mjesečno	12	1,500	18,000
Menadžer/ka finansija	mjesečno	12	986	11,832
Psiholog(zi)	mjesečno	12	986	11,832
Socijalni radnik(ci)	mjesečno	12	986	11,832
Saradnik/ica	mjesečno	12	700	8,400
Operativni troškovi				**11,988**
Zakup kancelarije	mjesečno	12	460	5520
Održavanje objekta	mjesečno	12	250	3,000
Električna energija	mjesečno	12	50	600
Voda	mjesečno	12	12	144
Internet	mjesečno	12	22	264
Telefon	mjesečno	12	90	1,080
Troškovi prevoza i goriva	mjesečno	12	50	600
Kancelarijski materijal	mjesečno	12	30	360
Sredstva za čišćenje (uključujući dezinsekciju)	mjesečno	12	20	240
Bankarske naknade	mjesečno	12	15	180
Prevencija i vidljivost				**3,600**
Javni informativni sastanak	po sastanku	4	300	1200
Promocija na društvenim mrežama	mjesečno/po licu	12	200	2400
UKUPAN IZNOS				**99,084**

Prilog 7. Primjer potrebnog budžeta za jednu godinu – Savjetodavne usluge 3

Budžet	Vrsta jedinice	Broj jedinica	Iznos po jedinici	Ukupno
Zaposleni (uključujući poreze i naknade)				**84,768**
Direktor/ka – koordinator/ka	mjesečno	12	1,500	18,000
Asistent/kinja	mjesečno	12	1,200	14,400
Menadžer/ka finansija	mjesečno	12	916	10,992
Advokat/ica	mjesečno	12	916	10,992
Psiholog(zi)	mjesečno	12	916	10,992
Socijalni radnik(ci)	mjesečno	12	916	10,992
Saradnik/ica	mjesečno	12	700	8,400
Operativni troškovi				**8,720**
Zakup kancelarije	mjesečno	12	250	3000
Održavanje objekta	mjesečno	12	50	600
Električna energija	mjesečno	12	40	480
Voda	mjesečno	12	5	60

Telefon + internet	mjesečno	12	40	480
Troškovi prevoza i goriva	mjesečno	12	20	240
Kancelarijski materijal	mjesečno	12	15	180
Sredstva za čišćenje (uključujući dezinsekciju)	mjesečno	12	10	120
Bankarske naknade	mjesečno	12	5	60
Supervizija, psihoterapija za zaposlene u skloništu	godišnje	1	3500	3,500
Prevencija i vidljivost				**1,950**
Baneri	mjesečno	2	200	400
Flajeri	po stavci	300	1.5	450
Brošure	po stavci	400	2	800
Javni informativni sastanci/Radio emisije	mjesečno	2	150	300
Tehnička oprema				**60**
Štampa – toner	po stavci	3	20	60
Ostali troškovi	mjesečno	0	0	0
UKUPAN IZNOS				**95,498**

International Partnerships Austria

WOMEN'S RIGHTS CENTER
CENTAR ZA ŽENSKA PRAVA

PO KOJU CIJENU?

Analiza troškova specijalizovanih usluga za **žene žrtve nasilja nad ženama i nasilja u porodici u Crnoj Gori**