



Ministarstvo
finansija



Broj: 05-02-041/26-28757/2

14.08.2026. godine

ZA: MINISTARSTVO LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA, Bulevar Svetog Petra Cetinjskog
130, Podgorica

Gospodinu Fatmiru Gjeki, ministru

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o izmjeni Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije

Veza: Vaš akt br: 01-040/26-1057 od 14.08.2026. godine

Poštovani gospodine Gjeka,

Povodom *Predlog zakona o izmjeni Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Uvidom u dostavljeni materijal, utvrđeno je da je cilj Predloga zakona da se izričito propiše, da se izuzetak iz člana 19 stav 1 tačka 1 Zakona ne primjenjuje na osnovu pola, čime se otklanjanja pravna nejasnoća, jača pravna sigurnost i obezbjeđuje jasnije razgraničenje opšteg antidiskriminacionog okvira i posebnog pravnog režima rodne ravnopravnosti. Nadalje, predmetni Predlog doprinosi daljem usklađivanju sa Direktivom Savjeta 2004/113/EZ i ispunjavanju obaveza Crne Gore u okviru pregovaračkog poglavlja 23 - Pravosuđe i temeljna prava.

U tekstu Predloga zakona o izmjeni Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije i Izvještaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa u djelu procjene fiskalnog uticaja, navedeno je da za implementaciju predmetnog Predloga nijesu potrebna dodatna izdvajanja finansijskih sredstava iz Budžeta Crne Gore, te da je predložena izmjene normativnog karaktera i sprovodiće se u okviru postojećih nadležnosti, institucionalnih kapaciteta i redovnih budžetskih sredstava. Takođe, navedeno je da sprovođenjem Zakona ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze, kao i da nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proistići finansijska obaveza.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija sa aspekta budžeta i implikacija na poslovni ambijent nema primjedbi na Predloga zakona o izmjeni Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, uz napomenu da je finansijska sredstva potrebna za predmetne namjene neophodno uskladiti sa sredstvima koja se opredjeljuju godišnjim zakonom o budžetu Crne Gore.

S poštovanjem,



ZAKON
O IZMJENI ZAKONA O ZAŠTITI JEDNAKOSTI I ZABRANI DISKRIMINACIJE*

Član 1

U Zakonu o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije* („Službeni list CG”, br. 2/26 i 103/26) u članu 19 stav 2 mijenja se i glasi:

„Izuzetak iz stava 1 tačka 1 ovog člana ne primjenjuje se na osnovu pola, rasnog ili etničkog projekla, a izuzetak iz stava 1 tačka 3 ovog člana ne primjenjuje se na osnovu rasnog ili etničkog projekla.“

Član 2

Ovaj zakon stupa na snagu danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

*U ovaj zakon prenesena je odredba *Direktive Savjeta* 2004/113/EZ od 13. decembra 2004. godine o sprovođenju načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pogledu pristupa robi i uslugama i njihovog pružanja.

OBRAZLOŽENJE

I. Ustavni osnov za donošenje zakona

Ustavni osnov za donošenje zakona sadržan je u članu 16 tačka 1 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se zakonom uređuje način ostvarivanja ljudskih prava i sloboda, kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje.

II. Razlozi za donošenje zakona

Osnovni razlog za izradu izmjene Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije jeste dalje usklađivanje antidiskriminacionog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije.

U okviru procesa usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije, Evropska komisija je ukazala na potrebu dodatnog preciziranja odnosa između opšteg režima zaštite od diskriminacije i posebnog režima zaštite rodne ravnopravnosti, posebno u odnosu na primjenu izuzetaka od zabrane diskriminacije po osnovu pola.

Radi otklanjanja moguće pravne nejasnoće i obezbjeđivanja pune pravne sigurnosti, predlaže se da se izričito propiše da se izuzetak iz člana 19 stav 1 tačka 1 ovog zakona ne primjenjuje na osnovu pola.

III. Usaglašenost sa evropskim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim konvencijama

Predlog zakona o izmjeni Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije usklađen je sa EU zakonodavstvom:

2004/113/EZ

Direktiva Savjeta 2004/113/EZ od 13. decembra 2004. godine o o sprovođenju načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pogledu pristupa robi i uslugama i njihovog pružanja.

IV. Objašnjenje osnovnih pravnih instituta

Predloženom izmjenom člana 19 izričito se propisuje da se izuzetak iz stava 1 tačka 1 tog člana ne primjenjuje na osnovu pola. Na ovaj način otklanja se moguća pravna nejasnoća u pogledu primjene opšteg izuzetka od zabrane diskriminacije i dodatno potvrđuje posebna zaštita od diskriminacije po osnovu pola i princip jednakog postupanja utvrđen Zakonom o rodnoj ravnopravnosti, kao *lex specialis* propisom u ovoj oblasti.

Na ovaj način dodatno se obezbjeđuje jasno razgraničenje između opšteg antidiskriminacionog okvira i posebnog pravnog režima rodne ravnopravnosti, kao i usklađenost nacionalnog zakonodavstva sa zahtjevima Direktive 2004/113/EZ.

Predložena izmjena je ciljanog karaktera i ne mijenja opšti koncept niti strukturu Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, već ima za cilj da dodatno precizira primjenu jednog od postojećih izuzetaka i otkloni moguću nedoumicu u pogledu njegove primjene na osnov pola.

Članom 2 Predloga propisuje se stupanje na snagu ovog zakona danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore.“ Donošenjem ovog zakona po hitnom postupku omogućilo bi se da se predmetna izmjena usvoji i stupi na snagu u što kraćem roku, čime bi se obezbijedilo pravovremeno ispunjavanje obaveza

Crne Gore u okviru Pregovaračkog poglavlja 23, kao i pravna sigurnost i jasnoća u primjeni antidiskriminacionog zakonodavstva.

V. Procjena finansijskih sredstava za sprovođenje zakona

Za sprovođenje zakona nijesu potreba dodatna sredstva iz Budžeta Crne Gore.

VI. Razlozi za donošenje zakona po hitnom postupku

Imajući u vidu potrebu blagovremenog ispunjavanja obaveza Crne Gore u okviru Pregovaračkog poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava, predlaže se donošenje ovog zakona po hitnom postupku.

Predložena izmjena predstavlja dio aktivnosti usmjerenih na dalje usklađivanje nacionalnog antidiskriminacionog zakonodavstva sa pravnom tekovinom Evropske unije i otklanjanje preostalih pitanja identifikovanih u procesu usklađivanja zakonodavstva sa zahtjevima Evropske komisije.

Donošenjem ovog zakona po hitnom postupku omogućilo bi se da se predmetna izmjena usvoji i stupi na snagu u što kraćem roku, čime bi se obezbijedilo pravovremeno ispunjavanje obaveza Crne Gore u okviru pregovaračkog procesa, kao i pravna sigurnost i jasnoća u primjeni antidiskriminacionog zakonodavstva.

Imajući u vidu navedeno, kao i potrebu da se predmetno pitanje uredi bez odlaganja, predlaže se da Skupština Crne Gore ovaj zakon donese po hitnom postupku.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

MINISTARSTVO LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA

NAZIV PROPISA –

PREDLOG ZAKONA O IZMJENI ZAKONA O
ZAŠTITI JEDNAKOSTI I ZABRANI
DISKRIMINACIJE

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Član 19 Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije sadrži opšti izuzetak od zabrane diskriminacije kada je određeno postupanje objektivno i razumno opravdano legitimnim ciljem, a upotrijebljena sredstva primjerena i neophodna. Kako se Zakon primjenjuje i na osnovu pola, postoji mogućnost da se ovaj opšti izuzetak tumači kao primjenjiv i na diskriminaciju po osnovu pola. Evropska komisija – DG JUST ukazala je da takvo rješenje nije dovoljno jasno u odnosu na zahtjeve Direktive Savjeta 2004/113/EZ i poseban režim zaštite rodne ravnopravnosti. Uzrok problema je nedovoljno izričito razgraničenje opšteg antidiskriminacionog režima i posebne zaštite od diskriminacije po osnovu pola. Posljedica može biti pravna nesigurnost i neujednačena primjena izuzetaka. Predložena izmjena prvenstveno štiti lica koja mogu biti diskriminisana po osnovu pola, a istovremeno pruža jasnije pravilo organima i drugim subjektima koji primjenjuju Zakon. Bez izmjene propisa ostala bi mogućnost spornog tumačenja i otvoreno pitanje u ocjeni usklađenosti sa pravnom tekovinom Evropske unije.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Cilj Predloga zakona je da se izričito propiše da se izuzetak iz člana 19 stav 1 tačka 1 Zakona ne primjenjuje na osnovu pola. Time se otklanja pravna nejasnoća, jača pravna sigurnost i obezbjeđuje jasnije razgraničenje opšteg antidiskriminacionog okvira i posebnog pravnog režima rodne ravnopravnosti. Predlog doprinosi daljem usklađivanju sa Direktivom Savjeta 2004/113/EZ i ispunjavanju obaveza Crne Gore u okviru pregovaračkog poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava. Ciljevi su usklađeni sa politikom Vlade u oblasti vladavine prava, temeljnih prava, zabrane diskriminacije i evropskih integracija.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Razmotrene su tri opcije: 1) status quo, odnosno zadržavanje postojećeg teksta; 2) neregulatorna opcija, kroz smjernice ili tumačenje odnosa dva zakona; i 3) regulatorna opcija, kroz ciljanu izmjenu člana 19 stav 2. Status quo ne bi otklonio moguću pravnu nejasnoću niti pitanje na koje je ukazao DG JUST. Neregulatorna opcija ne bi pružila dovoljan stepen pravne sigurnosti jer se ograničenje primjene zakonskog izuzetka mora utvrditi zakonom. Preferirana je regulatorna opcija, budući da se jednom preciznom izmjenom neposredno i jasno propisuje da se opšti izuzetak ne primjenjuje na osnovu pola, bez promjene koncepta ili strukture važećeg Zakona.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

- ✓ Predloženo rješenje imaće pozitivan neposredan uticaj na lica koja mogu biti izložena diskriminaciji po osnovu pola, jer se jača pravna sigurnost i jasnoća obima zaštite. Pozitivan uticaj očekuje se i na sudove, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore, organe uprave i druge subjekte koji primjenjuju Zakon, jer se smanjuje prostor za različita tumačenja. Ne očekuju se negativni uticaji. Predlog ne uvodi nove upravne postupke, naknade, evidencije ili obaveze izvještavanja. Neće izazvati dodatne troškove građanima ili privredi, uključujući mala i srednja preduzeća, niti stvara administrativna opterećenja ili biznis barijere. Nema uticaja na osnivanje privrednih subjekata, uslove poslovanja ili tržišnu konkurenciju.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.
- ✓ Za sprovođenje Predloga zakona nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore, ni jednokratno niti tokom određenog vremenskog perioda. Predložena izmjena je isključivo normativnog karaktera i primjenjivaće se u okviru postojećih nadležnosti, institucionalnih kapaciteta i redovnih budžetskih sredstava.

Implementacijom ne nastaju međunarodne finansijske obaveze i nije potrebno planirati dodatna sredstva u tekućoj ili narednoj fiskalnoj godini. Predlogom se ne predviđa donošenje podzakonskih akata iz kojih bi proistekle finansijske obaveze. Primjenom Zakona neće se ostvariti dodatni prihodi za Budžet Crne Gore. Kako nema dodatnih izdataka niti prihoda, nije korišćena posebna metodologija obračuna i nijesu postojali problemi u procjeni fiskalnog uticaja. Mišljenje Ministarstva finansija biće pribavljeno u postupku međuresornog usaglašavanja, a eventualne prihvaćene sugestije biće ugrađene u konačni tekst i prateću dokumentaciju.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

Predlog zakona pripremljen je na osnovu tehničke procjene usklađenosti i komentara Evropske komisije – DG JUST u vezi sa primjenom izuzetaka od zabrane diskriminacije po osnovu pola i prenošenjem Direktive 2004/113/EZ. Sugestija da se izričito propiše da se opšti izuzetak iz člana 19 stav 1 tačka 1 ne primjenjuje na osnovu pola prihvaćena je i ugrađena u Predlog zakona. U postupku međuresornog usaglašavanja biće pribavljena mišljenja Sekretarijata za zakonodavstvo, Ministarstva pravde, Ministarstva finansija i drugih nadležnih organa. Prihvaćene primjedbe i sugestije biće ugrađene u konačni tekst Predloga zakona.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?
- ✓ Ne očekuju se posebne prepreke za sprovođenje, jer se radi o jednoj ciljanoj izmjeni koja će se primjenjivati kroz postojeći institucionalni i pravni okvir. Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava pratiće primjenu Zakona u okviru svojih nadležnosti. Primjenu će, u okviru zakonom utvrđenih ovlašćenja, pratiti i Zaštitnik ljudskih prava i sloboda Crne Gore i nadležni sudovi. Glavni pokazatelji biće: dosljedna primjena izmijenjenog člana 19; izostanak primjene opšteg izuzetka na osnovu pola; postupanje u predmetima diskriminacije po osnovu pola; i ocjena Evropske komisije o usklađenosti sa Direktivom 2004/113/EZ u okviru pregovaračkog poglavlja 23.

Datum i mjesto

Podgorica, 14. avgust 2026. godine


MINISTAR
Fatmir Gjeka