



Br: 03-02-430/23-3567/2

Podgorica, 15.06.2023.godine

**MINISTARSTVO RADA I SOCIJALNOG STARANJA**  
**- n/r ministru, gospodinu Admiru Adroviću -**

Poštovani gospodine Adroviću,

Povodom *Predloga nacionalnog plana za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) za period 2023-2027. godinu*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

Dostavljenim Predlogom navedeno je da je Crna Gora jedna od prvih država u Evropi koja je potpisala i ratifikovala Istanbulsku konvenciju koja je stupila na snagu 01. avgusta 2014. godine i preuzela niz obaveza: zaštitu žena od svih vidova nasilja kao i sprječavanje, procesuiranje i eliminisanje nasilja nad ženama i u porodici; doprinos suzbijanja svih oblika diskriminacije nad ženama i promovisanje suštinske jednakosti između žena i muškaraca, uključujući i osnaživanje žena; izradu sveobuhvatnog okvira, politika i mjera zaštite i pomoći svim žrtvama nasilja nad ženama i nasilja u porodici, kao i unapređenje međunarodne saradnje u pogledu eliminisanja nasilja nad ženama i nasilja u porodici; pružanje podrške i pomoći organizacijama i organima unutrašnjih poslova u djelotvornoj saradnji da bi se usvojio obuhvatni pristup eliminisanja nasilja nad ženama i u porodici.

Na tekst Predloga nacionalnog plana i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Shodno dokumentaciji i Izvještaju o analizi uticaja propisa za sprovođenje Nacionalnog plana za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici potrebna su sredstva u ukupnom iznosu od 4.568.500,00 €. Navedena sredstva se obezbjeđuju iz: budžeta Crne Gore u iznosu od 3.974.500,00 € i donatorskih sredstava u iznosu od 594.000,00 €.

Sredstva iz budžeta za 2023. predviđena su u iznosu 165.000,00 € Zakonom o budžetu za 2023. godinu kod sljedećih potrošačkih jedinica: Ministarstvo rada i socijalnog staranja na programu – Socijalna zaštita (22 025), na potprogramu – Prava iz oblasti boračke, invalidske i dječje zaštite (22 025 002), na aktivnost – Regulisanje prava iz oblasti socijalne, boračke i invalidske zaštite (22 025 002 001) na izdatku 4324 – Transferi opštinama iznosu od 150.000,00 € i Ministarstvo prosvjete u iznosu od 15.000,00 €. Sve ostale institucije koje su prepoznate kao nosioci Nacionalnog plana, će za realizaciju aktivnosti iz svojih nadležnosti u 2023. godini obezbijediti sredstva za iste iz svojih potrošačkih jedinica (budžeta) i sredstava donacija, a to su: Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo finansija, Uprava policije, Vrhovno državno tužilaštvo, Zavod za socijalnu i dječju zaštitu, Viši sud za prekršaje Crne Gore, Vrhovni sud, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, Zaštitnik ljudskih prava i sloboda i dr.

Imajući u vidu navedeno, Ministarstvo finansija u načelu nema primjedbi na dostavljeni Predlog nacionalnog plana za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o sprječavanju i suzbijanju

nasilja nad ženama i nasilja u porodici, uz obavezu da se potrebna sredstva usklade sa sredstvima koja će biti opredijeljena institucijama koje su prepoznate kao nosioci aktivnosti.

Ističemo, da će sredstva potrebna za realizaciju predmetnog Nacionalnog plana u narednim godinama biti predmet razmatranja prilikom procesa izrade godišnjeg Zakona o budžetu.

Takođe, s obzirom da se radi o udruživanju finansijskih sredstava iz različitih izvora, ukazujemo da je implementaciju aktivnosti predviđenih ovim Nacionalnim planom potrebno uskladiti sa stepenom ostvarenja sredstava iz predviđenih izvora.

S poštovanjem,



**MINISTAR**

**Dr. Aleksandar Damjanović**

## OBRAZAC

| IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA   |   |
|--|---|
| <b>PREDLAGAČ</b>   | Ministarstvo rada i socijalnog staranja   |
| <b>NAZIV PROPISA</b>   | Prijedlog Nacionalnog plana za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju i sprečavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) |
| <b>1. Definisanje problema</b>   |   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?</li><li>- Koji su uzroci problema?</li><li>- Koje su posljedice problema?</li><li>- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?</li><li>- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?</li></ul>  |   |
| <p>Nasilje nad ženama i djevojčicama je široko rasprostranjeno i razorno kršenje fundamentalnih ljudskih prava i predstavlja oblik diskriminacije žena ne samo u Crnoj Gori već globalno. Nasiljem prema ženama u porodici učinioci vrše zloupotrebu moći prema članovima porodice što predstavlja globalni problem koji šteti društvu u cjelini.</p> <p>Crna Gora je jedna od prvih država u Evropi koje su potpisale i ratifikovale Istanbulsku konvenciju koja je stupila na snagu 1. avgusta 2014. godine i preuzela niz obaveza :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Zaštitu žena od svih vidova nasilja kao i sprječavanje, procesuiranje i eliminisanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici;</li><li>➤ Doprinos suzbijanju svih oblika diskriminacije nad ženama i promovisanje suštinske jednakosti između žena i muškaraca, uključujući i osnaživanje žena;</li><li>➤ Izradu sveobuhvatnog okvira, politika i mjera zaštite i pomoći svim žrtvama nasilja nad ženama i nasilja u porodici; unaprjeđenje međunarodne saradnje u pogledu eliminisanja nasilja nad ženama i nasilja u porodici;</li><li>➤ Pružanje podrške i pomoći organizacijama i organima unutrašnjih poslova u djelotvornoj saradnji da bi se usvojio obuhvatni pristup eliminisanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici.</li></ul> <p>Ustaljeni stereotipi o ulozi žene u društvu ukazuju na činjenice da je Crna Gora još uvijek patrijarhalna država. Kroz rad naše institucije težimo na kontinuiranom djelovanju u cilju promjene svijesti i edukacije o uzrocima i posljedicama diskriminacije po osnovu pola. Zbog straha od reakcija drugih ljudi, straha od nasilnika i osjećaja sramote i poniženosti, brojne žrtve se često ne usuđuju da razgovaraju sa bilo kim i ostaju sa nasilnikom. Iz tog razloga, potrebno je omogućiti žrtvama nasilja da o svojim iskustvima u sigurnoj atmosferi</p> |   |

razgovaraju sa stručnjacima, te ih ohrabriti da prijave nasilnike i istraju u procesima. Proces uvođenja rodne ravnopravnosti je veoma dugotrajan proces i u velikoj mjeri zavisi od brojnih društvenih okolnosti a pri tom zahtijeva korjenitu reformu institucionalnih politika.

Posljedice diskriminacije i nasilja nad ženama su dalekosežne i štete društvu u cjelini. Da bi država osigurala principe jednakosti i ukinula diskriminaciju nad ženama potrebno je da preduzme adekvatne i konkretne mjere preventivno u zakonodavstvu kako bi se osiguralo i praktično ostvarenje ovih principa.

Diskriminacija žena je u porastu i na veoma zabrinjavajućem nivou, naročito u proteklih nekoliko godina. Poražavajuća je činjenica da se samo u 2021. godini u Crnoj Gori za par mjeseci dogodilo ukupno četiri femicida. Pored toga, sve su učestaliji su slučajevi mizoginije i seksizma, naročito prema ženama koje učestvuju u procesima donošenja odluka, što pored očigledne diskriminacije ima za cilj apsolutnu isključenost žena. Crna Gora prepoznaje samo porodično nasilje dok žrtve rodno zasnovanog, partnerskog i seksualnog nasilja nisu u pravnom sistemu adekvatno zaštićene.

Prema Izvještaju Evropske komisije pitanje rodno zasnovanog nasilja izražava ozbiljnu zabrinutost.

Takođe, grupa GREVIO ističe da postoji malo ili nimalo preventivnih i zaštitnih mjera za žrtve silovanja i seksualnog nasilja, seksualnog uznemiravanja i prisilnih brakova. Žrtve silovanja i seksualnih napada u Crnoj Gori najčešće ostaju usamljene i prepuštene pravosudnom sistemu. Slučajevi silovanja se izuzeno rijetko prijavljuju zbog društvenog žigosanja žrtava kao i lošeg iskustva zbog duboko ukorenjenih društvenih stavova. Istanbulska konvencija u članu 40 posebnu pažnju posvećuje seksualnom uznemiravanju i obavezuje države članice da svaki vid verbalnog, neverbalnog odnosno fizičkog ponašanja uz ishod povrede dostojanstva lica bude predmet krivične sankcije.

Osim GREVIO Komiteta, brojne poteškoće u ovoj oblasti prepoznao je i CEDAW Komitet koji je izrazio zabrinutost zbog: ograničenog uticaja zakonodavstva na pravosuđe, policiju i civilno društvo; nedostatka implementacije zakonodavnog okvira za sprečavanje i kažnjavanje nasilja nad ženama usljed slabe međusektorske saradnje, nedovoljnih ljudskih, tehničkih i finansijskih resursa, niskog stepena rodne osjetljivosti među članovima pravničke profesije, vrlo malog broja izdatih naloga za zaštitu čak i nakon višestrukih prijava nasilja i porasta broja dvostrukih optužbi oba supružnika u slučajevima nasilja u porodici; blage kazne izrečene počiniocima rodno zasnovanog nasilja nad ženama, uprkos odluci Sudskog savjeta Crne Gore da sprovede strožije kazne.

Kao država kandidatkinja za članstvo u EU, Crna Gora se obavezala da će realizovati ciljeve u sprovođenju „nulte tolerancije“ prema nasilju nad ženama kao i obezbijediti uživanje jednakih mogućnosti za žene u napredovanju na svim poljima, stoga je donošenje ovog dokumenta neophodno u cilju prevencije nasilja nad ženama i potpune implementacije Istanbulske konvencije.

Očekuje se da će se sprovođenjem operativnih ciljeva za Konvenciju o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici - Istanbulska konvencija doprinijeti poboljšanju ostvarivanja prava žena i djece i boljem kvalitetu života u Crnoj Gori.

**Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici - Istanbulska konvencija** podrazumijeva interresornu saradnju svih ministarstava i drugih institucija od značaja za sprečavanje i borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici, kao i intersektorsku saradnju – javnog sektora sa NVO sektorom i međunarodnim organizacijama.

## 2. Ciljevi

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

Osnovna svrha i cilj Nacionalnog plana za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju i sprečavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) jeste osiguranje postizanja ciljeva Konvencije:

A. Zaštita žena od svih vidova nasilja i sprečavanje, procesuiranje i eliminisanje nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

B. Doprinos suzbijanju svih oblika diskriminacije nad ženama i promovisanje suštinske jednakosti između žena i muškaraca, uključujući i osnaživanje žena.

C. Izrada sveobuhvatnog okvira, politika i mjera zaštite i pomoći svim žrtvama nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

D. Unapređenje međunarodne saradnje u pogledu eliminisanja nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

E. Pružanje podrške i pomoći organizacijama i organima unutrašnjih poslova u djelotvornoj saradnji da bi se usvojio obuhvatni pristup eliminisanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici.

Ciljevi su usklađeni sa Strategijom razvoja sistema socijalne i dječje zaštite u Crnoj Gori 2018-2022 i Strategijom prevencije i zaštite djece od nasilja 2017-2021, Nacionalnom Strategijom rodne ravnopravnosti 2021-2025, Strategija za borbu protiv trgovine ljudima 2019-2024

## 3. Opcije

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

Ratifikovanjem Istanbulske konvencije Crna Gora se obavezala da će preduzeti sve mjere u cilju prevencije, zaštite i podrške žena i djevojčica od nasilja, dati doprinos u suzbijanju svih oblika diskriminacije nad ženama i promovisati suštinsku jednakost između žena i muškaraca.

Zakon o zaštiti od nasilja u porodici donijet je 2011. i do danas nije promijenjen, dok je Istanbulska konvencija stupila na snagu 2014. godine što govori da ovaj Zakon još uvijek nije usaglašen sa Istanbulskom konvencijom. Kako bi se adekvatno implementirala Istanbulska konvencija, prije svega neophodno je izmijeniti postojeću pravnu regulativu i adekvatno kategorizovati žrtve nasilja u svim zakonima. Država se članom 2 Istanbulske konvencije obavezala da će preduzeti sve mjere za unapređenje i zaštitu prava svakoga, posebno žena, da živi slobodno od nasilja i osuditi sve oblike diskriminacije nad ženama na način što će uključiti u zakonima princip jednakosti između muškarca i žene i osigurati praktično ostvarivanje ovog p je postojeće zakone i podz rava. Da bi se odredbe Istanbulske konvencije mogle primijeniti neophodno zakonske akte izmijeniti i to:

- Zakon o zaštiti od nasilja u porodici
- Krivični zakonik Crne Gore
- Pravilnik o bližem načinu određivanja i sprovođenja zaštitne mjere obaveznog psihosocijalnog tretmana
- Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje normativima i minimalnim standardima savjetodavno – terapijskih i socijalno- edukativnih usluga
- Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje normativima i minimalnim standardima usluge smještaja u prihvatilištu - skloništu
- Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje, obnavljanje, suspenziju i oduzimanje licence za obavljanje djelatnosti socijalne i dječije zaštite

Zakon o zaštiti od nasilja u porodici donijet je 2011. i do danas nije promijenjen, dok je Istanbulska konvencija stupila na snagu 2014. godine što govori da ovaj Zakon još uvijek nije usaglašen sa Istanbulskom konvencijom. U Zakonu o socijalnoj i dječjoj zaštiti prepoznata je kategorija odraslo lice sa djetetom, što nije u skladu sa Istanbulskom konvencijom; Takođe, Istanbulska konvencija prepoznaje sve žrtve nasilja bez obzira na uzrast, dok u Zakonu o socijalnoj dječjoj zaštiti ta kategorija podijeljena na djecu, odrasle i stare što otežava razvijanje usluga.

Najznačajnija jeste izmjena Krivičnog zakonika Crne Gore koji shodno GREVIO ocjeni ima preblage sankcije, a zatim i jasno odvojiti krivično djelo od prekršaja. Shodno Istanbulskoj konvenciji (član 40) država je u obavezi da inkriminiše svaki vid verbalnog, neverbalnog odnosno fizičkog ponašanja uz ishod povrede dostojanstva posebno kada se stavar zastrašujuća, neprijateljska, degradirajuća, ponižavajuća odnosno uvredljiva atmosfera. Neophodno je razmotriti i inkriminaciju silovanja u braku (CEDAW PREPORUKA) i definisati i u zakonima krizne centre za žrtve silovanja (član 25 Istanbulske konvencije). Usklađivanje definicije rodno zasnovanog nasilja u zakonodavstvu sa definicijama navedenim u Istanbulskoj konvenciji. Ono što je u ovom dijelu neophodno istaći jeste da je Ministarstvo pravde već poslalo na mišljenje Evropskoj komisiji izmjene Krivičnog zakonika koje će u velikoj mjeri, ukoliko se EK saglasi dovesti do napretka kada je u pitanju oblast nasilja nad ženama i nasilja u porodici. Ovim izmjenama Krivičnim zakonikom će biti inkriminasno novo

krivično djelo tzv. „osvetnička pornografija“ kao i „seksualno uznemiravanje“ i prodaja djece, izvršena je korekcija krivičnih djela sakaćenje ženskih genitalija, prinuda sterilizacija i prinudno zaključivanje braka. Takođe, imajući u vidu izricanje preblagih sankcija kao i prekršaja za izvršeno nasilje predloženo je da se fizičko i psihičko nasilje u cjelosti prenese u obilježja krivičnog djela.

Ukoliko ne bi došlo do usvajanja ovog strateškog dokumenta Crna Gora bi bila na značajnom finansijskom gubitku kao i strane međunarodne zajednice prepoznata kao država sa velikim stepenom rizika i nasilja nad ženama. Ovdje se prije svega misli na uticaj nasilja nad ženama na produktivnost i zapošljivost žena, ferilitet, što u krajnjem značajno utiče na društvo u cjelini tj. društveno bogatstvo Crne Gore - BDP. U svom izvještaju Evropska komisija, GREVIO komitet kao i CEDAW su istakli da je neophodno raditi na unaprijeđenju aktivnosti i mjera koje su predložene od strane ovih tijela.

Kao država kandidatkinja za članstvo u EU, Crna Gora se obavezala da će realizovati ciljeve u sprovođenju „nulte tolerancije“ prema nasilju nad ženama kao i obezbijediti uživanje jednakih mogućnosti za žene u napredovanju na svim poljima, stoga je donošenje ovog dokumenta neophodno u cilju prevencije nasilja nad ženama i potpune implementacije Istanbulske konvencije.

Usvajanjem Nacionalnog plana za implementaciju Istanbulske konvencije nastoji se u adekvatno i sistematski raditi na unapređenju ove oblasti, ispuniti obaveze države Crne Gore koje je preuzela ratifikovanjem ove Konvencije što u krajnjem ima za cilj postizanje „nulte tolerancije“ na nasilje nad ženama.

Izmjenom krivičnog zakonika koji će obuhvatati i seksualno uznemiravanje kao i prepozanti rodno zasnovano nasilje i kategorizovanjem ovog vida nasilja je samo prvi najvažniji korak ka ohrabivanju žena koje su pretrpjele ovaj vid nasilja. Prema istraživanjima UNDP kancelarije u Crnoj Gori samo 1% žena koje su pretrpjele ovaj vid nasilja je isto i prijavilo nadležnim institucijama. Izmjenom ovih Zakona i podzakonskih akata (Zakon o zaštiti od nasilja u porodici, Krivični zakonik Crne Gore, Pravilnik o bližem načinu određivanja i sprovođenja zaštitne mjere obaveznog psihosocijalnog tretmana, Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje normativima i minimalnim standardima savjetodavno – terapijskih i socijalno- edukativnih usluga, Pravilnik o bližim uslovima za pružanje i korišćenje normativima i minimalnim standardima usluge smještaja u prihvatilištu – skloništu, Pravilnik o bližim uslovima za izdavanje, obnavljanje, suspenziju i oduzimanje licence za obavljanje djelatnosti socijalne i dječije zaštite) Crna Gora će pokazati spremnost i odlučnost da stane na put svakom vidu nasilja nad ženama kao i da adekvatno implemetira Istanbulsku konvenciju (član 40).

Konvencija svoju viziju projektuje na budućnost, ali je zasniva na sadašnjem stanju u zemlji. Teži da osnaži djecu i žene da ih prepozna kao sastavni i važan dio prilikom osmišljavanja strategija i javnih politika.

Izrada i sprovođenje programa mjera iz Nacionalnog plana za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju i sprečavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) podrazumijeva međusektorski pristup, odnosno da se intervencije osmišljavaju i realizuju metodom saradnje, koja uključuje sve sektore i lokalnu zajednicu. Zato je

potrebna koordinacija među ministarstvima/institucijama, lokalnim organima i civilnim društvom.

Nacionalni plan za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju i sprečavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) je dugoročnog karaktera, realizacija Konvencije najbolje se obezbjeđuje i prati kroz realizaciju operativnih ciljeva, tako da Predlog ovih ciljeva i definisanih mjera vidimo kao najbolje rješenje za primjenu mjera i ciljeva Konvencije, odnosno praćenje njihove realizacije.

#### **4. Analiza uticaja**

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije 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.**

Rješenja predviđena ovim propisom u najvećoj mjeri će pozitivno uticati na žene, djecu, LGBT populaciju, žrtve partnerskog nasilja, djevojčice, žrtve seksualnog, ekonomskog, psihičkog i fizičkog nasilja, nasilja kao direktne korisnike kojima je neophodna podrška i zaštita dok indirektno ove promjene će uticati pozitivno na cjelokupnu zajednicu u Crnoj Gori.

Pozitivne efekte direktno će osjetiti žene i djeca: prije svega zaštitit će se žene od svih oblika nasilja te spriječiti i ukloniti nasilje nad ženama i nasilje u porodici. "Nasilje u porodici" shodno Konvenciji predstavlja sva djela tjelesnog, seksualnog, psihičkog ili ekonomskog nasilja koja se događaju u porodici ili kući ili između bivših ili sadašnjih bračnih drugova ili partnera, nezavisno od toga dijeli li počinitelj ili je dijelio isto prebivalište sa žrtvom; posebna pažnja će se posvetiti sljedećim vrstama nasilja nad ženama:

- psihičkom nasilju,
- uhođenju,
- fizičkom nasilju,
- seksualnom nasilju, uključujući silovanje,
- prinudni brak,
- genitalno sakaćenje žena,
- prisilni abortus i prisilnu sterilizaciju,
- seksualno uznemiravanje i bilo koja vrsta pomaganja, podsticanja ili pokušaj nasilja nad ženama.





Među građanima Crne Gore i dalje postoji značajan stepen tolerancije na nasilje unutar porodice, pa je primjetno da prijavljivanje ovih krivičnih djela nadležnim institucijama uglavnom izostaje ili se ne percipira kao nužno iz razloga što većina žrtava – uglavnom žena iako porodicu percipira prioriternom, najčešće na nasilje u porodici posmatra kao internu stvar u koju se ne treba miješati. Pored toga, najveći broj nasilja ostaje neprijavljen zbog toga što žene uglavnom usled straha od omazde, stida od socijalne osude, želje za održanjem porodice, ili usled nepovjerenja u državu i nadležne organe nisu ohrabrene da isti prijave.

Prema istraživanju iz 2017. godine koje je sprovedla kancelarija UNDP u Crnoj Gori u saradnji sa Ministarstvom za ljudska i manjinska prava „*Podrška antidiskriminacionim i politikama rodne ravnopravnosti*“ nasiljem nad ženama u Crnoj Gori se ne posvećuje dovoljno pažnje. UNDP je u svom istraživanju istakao da u prosjeku čak 73% građana smatra da je veći broj slučajeva nasilja u porodici koji se ne prijavljuje. Iako su registrovani naponi crnogorskog društva za brzu i hitnu reakciju svih nadležnih organa ovim istraživanjem je pokazuje da postoje još uvek brojni izazovi kako u domenu menjanja opštih stavova javnosti prema nasilju u porodici tako i unapređenju saradnje i rada samih institucija nadležnih za rešavanje slučajeva nasilja u porodici.

U Crnoj Gori veliki procenat žena između 15 i 65 godina je bio izložen partnerskom nasilju: čak 42% žena koje su imale, ili imaju muškog partnera, tokom života je imalo iskustvo sa bar jednim od četiri ispitivana tipa partnerskog nasilja - psihičkim, ekonomskim, fizičkim ili seksualnim. Petina žena (19%) žena tokom života doživelo je neki oblik fizičkog ili seksualnog nasilja, ili oba tipa nasilja: 14% je doživelo jedan od ta dva tipa nasilja. Četiri od deset građanki Crne Gore starosti od 15 do 65 godina je tokom života iskusilo bar jedan od četiri tipa partnerskog nasilja – psihičko, ekonomsko, fizičko ili seksualno odnosno 78.835 žena starosti između 15 i 65 godina u Crnoj Gori doživelo je bar neki akt nasilja od strane muškog partnera tokom života. Ova procjena prisustva partnerskog nasilja, budući zasnovana na sopstvenim iskazima, ograničena je spremnošću žena da saopšte svoja iskustva, pa se može smatrati donjom granicom njegovog stvarnog prisustva u ovom delu ženske populacije. Konstatuje se najniži stepen prijavljivanja žrtava seksualnog nasilja 1%.

Uglavnom se žene odvažavaju da prijave nasilje tek kada je riječ o teškim oblicima fizičkog nasilja, a nekada čak ni tada. U skladu sa tim, starije žene rjeđe prijavljuju nasilje, a vrlo često upravo su one te koje su izložene težim oblicima, nerijetko fizičkog nasilja. Dešava se da se u drugim procesima, npr. imovinskim ili brakorazvodnim tek sazna da žena godinama trpi nasilje. Posebno kompleksnu temu predstavlja psihičko nasilje koje se izuzetno teško dokazuje, a čak i kada se dokaže najčešće se izriču novčane kazne, koje nijesu efikasne jer pogađaju cijelu porodicu, a ne samo nasilnika. Čini se da dominantan stav opšte populacije da porodica sama po sebi predstavlja veliku vrijednost, značajno utiče na percepciju odnosa između članova porodice, kako kad su u pitanju muški tako i kad su pitanju ženski članovi porodice i time posredno utiče da percepciju samog nasilja – duže trpljenje i sakrivanje od javnosti.



Partnersko nasilje uzrokuje, pored direktnih i indirektnih troškova i rashoda, kako za žrtve, tako i institucije i organe koje procesuiraju i regulišu ovaj problem, i druge negativne ekonomske efekte koji se ogledaju eroziji i gubicima u produktivnosti radne snage, dodatnim troškovima poslodavaca, i konačno, smanjenju društvenog bogatstva (BDP).

Sveobuhvatna socijalna politika nezamisliva je bez borbe protiv nasilja, koje iziskuje direktne i indirektno troškove. Posledice nasilja nad ženama utiču na njihovu produktivnost, smanjenje fertiliteta i zapošljavanje žena, pa shodno istraživanju UNDP- a usled partnerskog nasilja samo u 2017. godini gubitak države po osnovu smanjenog fertiliteta uzrokovanog nasiljem iznosi oko 215 miliona eura, odnosno 233 miliona eura ako se doda i gubitak usled smanjene produktivnosti. Godišnji trošak ili gubitak po žrtvi iznosi oko 26.000 eura pa je jasno da je cijena nasilja više nego dvostruko veća od institucionalnih troškova saniranja i predupređenja daljeg nasilja.

Ovo bi značilo dalje da uz pretpostavku rasta BDP od nominalnog 4% ukupan gubitak bi iznosio oko 2,7 milijardi do 2027. godine. Iako rađeno u 2017. godini moramo uzeti u obzir i negativne činioce, naročito pojavu COVID -19 pandemije. Tokom pandemije COVID-19 primjećen je porast nasilja u porodici i rodno zasnovanog nasilja. Sve zemlje u Evropi i svetu suočile su se sa različitim izazovima da zaštite svoje građane od pandemije COVID-19. Konstatovano je da se tokom kriznih situacija i pandemija nasilje nad ženama i nasilje u porodici povećava zbog izolacije, stresa, povećane nervoze i dr. Svi podaci pokazuju da je broj prijavljenih slučajeva nasilja u porodici u porastu tokom pandemije COVID 19, kako u Crnoj Gori tako i širom svijeta.

Takođe, OEBS u svojoj studiji iz 2019. godine za Vladu Crne Gore predlaže da je potrebno proširiti strategije i politike da bi se obuhvatili svi oblici nasilja nad ženama, kao i prepoznati termin „rodno zasnovano nasilje“ i obezbijediti praćenje implementacije politika i strategija, kažnjavati institucije koje ga ne sprovode, osigurati pristup koji je usmjeren na žrtve među svim relevantnim institucijama.

Iako je primjetno da Crna Gora ulaže napore kada je u pitanju nasilje nad ženama to je moguće isključivo kroz sistemsko i kontinuirano podizanje svijesti o tome šta je sve nasilje i da je prihvatljivo prijaviti nasilnika, kao i adekvatnom saradnjom svih nadležnih institucija.

Neophodno je na adekvatan način implementirati sve mjere i aktivnosti koje su predviđene ovim Nacionalnim planom za implementaciju Istanbulske konvencije a sve u cilju sprječavanja porasta nasilja nad ženama i postizanju „nulte tolerancije“ na nasilje.

#### **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?;
- Dobrazložiti 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 rada i socijalnog staranja na nacrt/predlog propisa;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

Za sprovođenje Nacionalnog plana za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju i sprečavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) biće potrebna ukupna sredstva u iznosu od 4.568.500,00 EUR. Ova sredstva će biti obezbijeđena iz budžeta i donatorskih sredstava. Procjena sredstava potrebnih za realizaciju Nacionalnog plana je navedena na kraju tabele.

Sredstva se ne obezbjeđuju jednokratno već u zavisnosti od aktivnosti koje će biti sprovedene za period za koji se implementacija odnosi.

Obezbjeđenje finansijskih sredstava za implementaciju Istanbulske konvencije većim dijelom predstavljaju redovne aktivnosti koje svako Ministarstvo sprovodi i sprovodiće u odnosu na nasilje nad ženama i djecom. Drugi dio sredstava je obezbijeđen i obezbijeđiće se iz međunarodnih razvojnih projekata i donacija. Dio sredstava tražen je kroz IPA III program, dok će dio biti obezbijeđen kroz saradnju sa inostranim partnerima.

Implementacijom propisa se neće ostvariti direktan prihod za budžet Crne Gore. Međutim, shodno pomenutom istraživanju UNDP-ja nasilje u porodici i nasilje nad ženama značajno utiče na smanjenje produktivnosti rada, ferilitet žena, iziskuje dodatne troškove poslodavaca i u krajnjem uzrok je smanjenja BDP. Stoga, analizom tj. uzimanjem u obzir svih uzroka i posledica nasilja po društvo neophodna je adekvatna prevencija prvenstveno usvajanjem normativnih akata koji će adekvatno implementirati međunarodne obaveze države Crne Gore.

Za obračun finansijskih izdataka smo konsultovali sve institucije koje su prepoznate Nacionalnim planom: Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo pravde, Ministarstvo unutrašnjih poslova, Ministarstvo finansija, Upravu policije, Vrhovno državno tužilaštvo, Zavod za socijalnu i dječiju zaštitu, Ministarstvo javne uprave, Centar za obuku u sudstvu i tužilaštvu, Vrhovni sud, Zavod za zapošljavanje Crne Gore, Zaštitnika ljudskih prava i sloboda i organizacije civilnog društva. Na osnovu prethodnih iskustava odnosno sličnih aktivnosti koje su pomenute institucije preduzimale u prethodnom periodu sačinili smo okvirni budžet za naredni period. Takođe, kontaktirali smo institucije koje se bave akreditacijom programa, obukama i one su nam dale sugestije o budžetu koji je potreban za iste aktivnosti u budućem

periodu. Prilikom određivanja finansijskih sredstava za aktivnosti i mjere koje predstavljaju inovacije kao recimo Krizni centri za žrtve analizirali smo iskustva u regionu tj. Evropi. (Republika Makedonija je za Krizni centar izdvojila sredstava u iznosu od 50.000 eura). Sve nadležne institucije koje su prepoznate kao nosioci određenih aktivnosti su konsultovane u vezi sa finansijskim sredstvima koje je neophodno izdvojiti za realizaciju istih, pa su shodno tome dostavile i pisane saglasnosti koje će biti proslijeđene uz ovaj dokument.

Imajući u vidu da Nacionalni plan za implementaciju Savjeta Evrope o suzbijanju i sprječavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici nije usvojen u 2021. godini, svi nosioci aktivnosti su dali ponovnu saglasnost na kompletan dokument, a samim tim i budžet. Uzimajući u obzir veliki broj inovativnih aktivnosti nije moguće razdvojiti budžet po godinama.

Problemi u preciznom izračunavanju budžeta su postojali iz dva razloga. Prvi, brojne mjere i aktivnosti su nove i nisu do sada sprovedene, te nije moguće precizno utvrditi iznos. Drugi, budžet Crne Gore za svaku godinu utvrđuje se u julu za narednu godinu. S tim u vezi, nije moguće precizno utvrditi da li će Vlada Crne Gore predvidjeti sve iznose koji su potrebni za sprovođenje Nacionalnog plana.

Ministarstvo finansija i socijalnog staranja bilo je nosilac Nacionalnog plana te je dokument bio u njegovoj nadležnosti u toku izrade, nakon čega je dokument preuzelo Ministarstvo rada i socijalnog staranja.

**Predlog budžeta za sprovođenje Nacionalnog plana za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju i sprečavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija)**

| Operativni cilj  | Budžet            | Donatorska sredstva |
|--|-------------------|---------------------|
| 1. Obezbijediti unapređenje i zaštitu prava svakoga, posebno žena, da živi slobodno od nasilja kako u javnoj tako i u privatnoj sferi u skladu sa principima jednakosti i nediskriminacije.  | 1.000.000,00 eura | /                   |
| 2. Djelotvorne, sveobuhvatne i koordinisane politike širom države podržane svim potrebnim institucionalnim, finansijskim i organizacionim strukturama.   | 2.000.000,00 eura | 35.000 eura         |
| 3. Postizanje ravnopravnosti polova i sprečavanje nasilja nad ženama kroz promjenu društvenog i kulturnog ponašanja žena i muškaraca, iskorjenjivanje predrasuda i rodni stereotipa, adekvatne obuke svih stručnjaka, kao i programe za počiniocce nasilja kako bi se spriječila dalja | 15.000 eura       | 513.000,00 eura     |

|  |                          |                 |
|--|--------------------------|-----------------|
| viktimizacija žrtava rodno zasnovanog nasilja.   |                          |                 |
| 4. Uspostavljanje i jačanje zakonodavnih ili drugih mjera, u skladu sa međunarodnim pravom, u pružanju 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.   | 957.000,00 eura          |                 |
| 5. Stvaranje nužnog zakonodavnog okvira za sprečavanje nasilja nad ženama, da se žrtve štite od dalje viktimizacije i da se osigura snažna intervencija i procesuiranje od strane organa za sprovođenje zakona.  | /                        | 40.000,00 eura  |
| 6. Stvaranje uslova da se istrage i sudski postupci sprovode bez neopravdanog odlaganja imajući u vidu razumijevanje nasilja iz rodne perspektive, kako bi se obezbijedili djelotvorna istraga i sudski postupak za sva krivična djela obuhvaćena ovom Konvencijom.  | /                        | 4.000,00 eura   |
| 7. Osigurati praktičnu primjenu člana 52. Zakona o strancima koji omogućava migrantkinjama koje su žrtve rodno zasnovanog nasilja da dobiju, iz humanitarnih razloga, autonomnu dozvolu boravka i razviju rodno osjetljive smjernice koje imaju za cilj povećanje svijesti relevantnih aktera o posebnim potrebama zaštite za žene koje traže azil koje su žrtve ili su u opasnosti od rodno zasnovanog nasilja. | /                        | 2.000,00 eura   |
| <b>Srednjoročna evaluacija</b>   | 2.500,00 eura            | /               |
| <b>Ukupno po izvorima finansiranja:</b>  | 3.974.500,00 eura        | 594.000,00 eura |
| <b>UKUPNO NP 2023 - 2027:</b>  | <b>4.568.500,00 eura</b> |                 |

## 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.

Tokom 2020. godine, Ministarstvo je u saradnji sa kancelarijom UNDP u Crnoj Gori preduzelo niz aktivnosti kako bi se najprije uradila evaluacija do sada vodećeg strateškog dokumenta za borbu protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici „Strategije zaštite od nasilja u porodici 2015-2021“, za koju je angažovana eksterna ekspertkinja. Zatim je sa ciljem izrade novog sveobuhvatnije dokumenta, a u skladu sa preporukama GREVIO, UN-a, OEBS-a, formirana Radna grupa za izradu, koja se sastoji od predstavnika/ca nacionalne vlasti i jedne predstavnica nevladinog sektora. Naime, na osnovu člana 8 stava 1 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija ("Službeni list CG", broj 41/18), a u skladu sa Javnim pozivom za predlaganje jednog/e predstavnika/ce nevladinih organizacija u radnu grupu za izradu Nacionalnog plana za implementaciju Konvencije Savjeta Evrope o suzbijanju i sprječavanju nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija), Ministarstvo rada i socijalnog staranja uputilo je Javni poziv nevladinim organizacijama za predlaganje kandidata/kinje za člana/icu radne grupe za izradu ovog dokumenta, čime je obezbijedena transparentnost procesa i omogućeno predstavnicima/ama civilnog društva da doprinesu izradi dokumenta. Proces izrade novog dokumenta sproveden je u skladu sa Uredbom Vlade Crne Gore kojom se definišu način i postupak izrade, usklađivanja i praćenja sprovođenja strateških dokumenata, kao i sa Metodologijom razvijanja politika, izrade i praćenja sprovođenja strateških dokumenata.

## 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?

Evaluacija tj. procjena uspješnosti sprovođenja plana radiće se na godišnjem nivou u skladu sa dinamikom njegovog usvajanja.

Finalna evaluacija tj. procjena uspješnosti čitavog plana biće urađena na kraju cijelog ciklusa tj. po isteku vremenski određenog perioda na koji je plan napravljen. Internu evaluaciju uradiće predstavnici organa nadležnog za ovaj dokumenat – Ministarstvo rada i socijalnog staranja, a eksternu će uraditi posebno angažovan evaluator/ka koji će predložiti metodologiju koja će uključiti sve relevantne aktere na lokalnom nivou (pružaoce servisa, korisnike, širu zajednicu).



Čitav proces praćenja uspješnosti realizacije biće rađen u odnosu na indikatore tj. pokazatelje uspješnosti.

Preporuke iz ovog dijela ugradiće se u proces izrade novog dokumenta.

Institucija koja će biti zadužena za izvještavanje o realizaciji aktivnosti iz akcionog plana za 2021 godinu je Ministarstvo pravde.

## **POGLAVLJE I**

**OPERATIVNI CILJ 1: Istanbulske konvencije je:** Unapređenje i zaštita prava svakoga, posebno žena, da živi slobodno od nasilja kako u javnoj tako i u privatnoj sferi u skladu sa principima jednakosti i nediskriminacije

**Indikatori po kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva za Poglavlje I su:** Uskladiti definicije rodno zasnovanog nasilja u zakonodavstvu sa definicijama utvrđenim u Istanbulskoj konvenciji i osigurati djelotvornu primjenu u praksi, osigurati pristup svim ženama - na jednakoj osnovi - specijalizovanim službama za podršku, posebno romskih i egipatskih žena, žena s invaliditetom i žena koje žive u ruralnim područjima kada traže zaštitu od nasilja.

## **POGLAVLJE II**

**OPERATIVNI CILJ 1 Istanbulske konvencije je:** Djelotvorne, sveobuhvatne i koordinisane politike širom države podržane svim potrebnim institucionalnim, finansijskim i organizacionim strukturama.

**Indikatori po kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva za Poglavlje II su:** obezbjeđivanje većeg broja ljudskih resursa za prevenciju svih vidova nasilja obuhvaćenih konvencijom, obezbjeđivanje boljih finansijskih resursa za prevenciju svih vidova nasilja obuhvaćenih konvencijom, razvijena baza podataka za sve relevantne institucije.

## **POGLAVLJE III**

**OPERATIVNI CILJ 2 Istanbulske konvencije za Poglavlje III:** Postizanje ravnopravnosti polova i sprečavanje nasilja nad ženama kroz promjenu društvenog i kulturnog ponašanja žena i muškaraca, iskorjenjivanje predrasuda i rodni stereotipa, adekvatne obuke svih stručnjaka, kao i programe za počinioc nasilja kako bi se spriječila dalja viktimizacija žrtava rodno zasnovanog nasilja.

**Indikatori po kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva za Poglavlje III su:** podizanje svijesti o rodnoj ravnopravnosti i rodno zasnovanom nasilju uvođenje nastavnog materijala o rodnoj ravnopravnosti u osnovne i srednje škole

izrada i sprovođenje obuka stručnjaka za rad sa počiniocima nasilja

osigurati akreditovan program za rad sa počiniocima nasilja kako bi se osiguralo sprovođenje zaštitne mjere-obavezni psiho-socijalni tretman za počinioc nasilja.

## **POGLAVLJE IV**

**OPERATIVNI CILJ 4 Istanbulske konvencije za Poglavlje IV:** Uspostavljanje i jačanje zakonodavnih ili drugih mjera, u skladu sa međunarodnim pravom, u pružanju 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.

**Indikatori po kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva za Poglavlje IV su:** osigurati žrtvama nasilja pristup svim specijalizovanim uslugama za žrtve rodno zasnovanog nasilja u skladu sa Istanbulskom konvencijom, obezbijeđen veći broj mjesta za zbrinjavanje žrtava nasilja nad ženama i nasilja u porodici, obezbijeđeni krizni centri za slučajeve seksualnog nasilja.

#### **POGLAVLJE V**

**OPERATIVNI CILJ 1 Istanbulske konvencije za Poglavlje V:** uspostaviti servise podrške žrtvama ugovorenih brakova, progona i seksualnog nasilja.

**Indikatori po kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva za Poglavlje V su:** uspostaviti servise podrške žrtvama ugovorenih brakova, progona i seksualnog nasilja.

#### **POGLAVLJE VI**

**OPERATIVNI CILJ 1 Istanbulske konvencije za Poglavlje VI:** Stvaranje uslova da se istrage i sudski postupci sprovode bez neopravdanog odlaganja imajući u vidu razumijevanje nasilja iz rodne perspektive, kako bi se obezbijedili djelotvorna istraga i sudski postupak za sva krivična djela obuhvaćena ovom Konvencijom.

**Indikatori po kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva za Poglavlje VI su:** Održavati veći broj edukacija za sve profesionalne grupe koje dolaze u kontakt sa žrtvama nasilja, obezbjeđivanje besplatne pravne pomoći žrtvama nasilja.

#### **POGLAVLJE VII**

**OPERATIVNI CILJ 1 Istanbulske konvencije za Poglavlje VII:** Osigurati praktičnu primjena člana 52. Zakona o strancima koji omogućava migrantkinjama koje su žrtve rodno zasnovanog nasilja da dobiju, iz humanitarnih razloga, autonomnu dozvolu boravka i razviju rodno osjetljive smjernice koje imaju za cilj povećanje svijesti relevantnih aktera o posebnim potrebama zaštite za žene koje traže azil koje su žrtve ili su u opasnosti od rodno zasnovanog nasilja.

**Indikatori po kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva za Poglavlje VII su:** Veći broji usluga podrške za strankinje koje traže međunarodnu zaštitu u Crnoj Gori, a koje su žrtve rodno zasnovanog nasilja.

Datum i mjesto: Podgorica, 24.4.2023. godine

Starješina organa predlagača



Ministar rada i socijalnog staranja  
Admir Adrović

*Admir Adrović*