



Ministarstvo
finansija

Adresa: Ul. Stanka Dragojevića br.2
81000 Podgorica Crna Gora
www.mif.gov.me

Br: 03-02-040/23-8546/2

Podgorica, 13.12.2023. godine

Za: **MINISTARSTVO PRAVDE**, Vuka Karadžića 3, 81000 Podgorica
gospodinu, Andreju Miloviću, ministru

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici

Veza: Vaš akt br.01-040/23-8010/3 od 27.11.2023. godine

Poštovani gospodine Miloviću,

Povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Uvidom u dostavljeni tekst i Izvještaj o analizi uticaja propisa utvrđeno je, da se Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici odnosi na proširivanje definicije porodice, definisanje razlike između elemenata prekršaja i elemenata krivičnog djela nasilja u porodici, pružanje pomoći i zaštite licima sa invaliditetom, kao i drugim licima sa poteškoćama u razvoju. Takođe, jedan od razloga donošenja Predloga je i usaglašavanje sa Konvencijom Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici i Konvencijom UN o pravima djeteta.

Efekte predloženih izmjena i dopuna imaće pozitivne uticaje na građane i žrtve nasilja u porodici, kao i na prevenciju određenih ljudskih ponašanja uz očekivanje da će se određena lica uzdržati od protivpravnih ponašanja.

Imajući u vidu navedeno, na tekst Predloga zakona i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

U tekstu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici i Izvještaju o analizi uticaja propisa u djelu procjene fiskalnog uticaja, navedeno je da za implementaciju predmetnog Predloga nijesu potrebna izdvajanja dodatnih sredstava iz Budžeta Crne Gore.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija sa aspekta Direktorata za državni budžet, nema primjedbi na *Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici*.

S poštovanjem,



Kontakt osobe:

mr Marija Backović, Direktorat za ekonomsko-finansijski sistem, marija.backovic@mif.gov.me;
Sveltana Bajčeta, Direktorat za državni budžet, svetlana.bajceta@mif.gov.me.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo pravde

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici.

1. Definisane probleme

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)?

Potreba donošenja Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici, zasnovana je na više razloga - Zakon o zaštiti od nasilja u porodici ("Službeni list CG", br. 46/10) primjenjuje se od 13. avgusta 2010. godine, samim tim je bilo potrebno unaprijediti postojeće norme i dodati nove. Budući da se radi o veoma kompleksnom i osjetljivom zakonu bilo je nužno proširiti definiciju odnosno ko se sve smatra članom porodice u smislu ovog zakona. Proširivanjem definicije porodice obuhvatili smo veći broj lica koja će za protivpravno ponašanje nasilja u porodici prekršajno odgovarati na osnovu ovog zakona, što do sada nije bio slučaj. S tim u vezi članovima porodice u smislu ovog zakona smatraće se bračni ili vanbračni supružnik, njihova djeca i djeca svakog od njih, partneri u zajednici života lica istog pola, krvni srodnici i srodnici iz usvojenja u pravoj liniji bez ograničenja, a u pobočnoj liniji zaključno sa četvrtim stepenom srodstva, tazbinski srodnici zaključno sa drugim stepenom srodstva u bračnoj ili vanbračnoj zajednici, partneri u intimnoj vezi, lica koja žive u istom porodičnom domaćinstvu bez obzira na srodstvo, lica koja imaju zajedničko dijete ili je dijete na putu da bude rođeno i u slučaju da nikad nijesu živjela u porodičnom domaćinstvu, bivši bračni ili vanbračni supružnici i bivši partneri u zajednici života lica istog pola, i bivši tazbinski srodnici zaključno sa drugim stepenom srodstva i bivši partner u intimnoj vezi.

Ovim Predlogom zakona će se jasno definisati razlika između elemenata prekršaja nasilja u porodici i elemenata krivičnog djela nasilja u porodici. Jasna razlika između ovih protivpravnih ponašanja, će se prevazići tako što će fizičko nasilje sa posljedicama u cijelosti biti prenešeno u obilježje krivičnog djela što smo i uradili Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore, a prekršajem će se smatrati upotreba fizičke sile, usljed koje nije nastupila tjelesna povreda drugog člana porodice. Takođe, propisuje se pravo žrtve da nakon podnošenja prijave bude ispitana bez neopravdanog odlaganja, kao i da se sva dalja saslušanja žrtve sprovode samo u mjeri u kojoj je to nužno za potrebe prekršajnog postupka, da žrtva bude obaviještena od strane policije i suda za prekršaje o mjerama i radnjama preduzetim povodom njene prijave, da podnese pritužbu zbog nepreduzimanja radnji, kao i da bude obaviještena o donošenju rješenja o zadržavanju učinioca nasilja.

Takođe, Predlogom zakona predviđena je i novina u pogledu pružanja pomoći i zaštite lica sa invaliditetom kao i drugim licima sa poteškoćama i smetnjama u razvoju, a koja se odnosi na protivpravno ponašanje uskraćivanja, ograničavanja kretanja ili uništavanja korišćenja pomagala ili opreme članu porodice koji je lice sa invaliditetom.

Jedan od problema koje smo prepoznali jesu zaštitne mjere koje se određuju učiniocu nasilja. Naime, u praksi dolazi do nemogućnosti izricanja mjere Zabrana uznemiravanja i

uhođenja jer se tumači da moraju biti kumulativno ispunjeni uslovi i uznemiravanje i uhođenje. Razdvajanjem radnji zaštitnih mjera prevazilaze se problemi u praksi. Takođe, uređeno je da prilikom izricanja zaštitne mjere uz kaznu zatvora, vrijeme koje je provedeno na izdržavanju kazne zatvora, ne uračunava se u vrijeme trajanja zaštitne mjere što do sada nije bio slučaj.

Problem blage kaznene politike, odnosno izricanjem novčanih kazni koje su bile blizu zakonskog minimuma učinocima prekršaja, te se nije postigla opšta svrha kažnjavanja i sve veći trend rasta recidivizma učinio prekršaja. Uzroci i posljedice problema ogledaju se u blagoj kaznenoj politici, užoj definiciji porodice koja se proširila na način da se članovima porodice u smislu ovog zakona smatraće se bračni ili vanbračni supružnik, njihova djeca i djeca svakog od njih, partneri u zajednici života lica istog pola, krvni srodnici i srodnici iz usvojenja u pravoj liniji bez ograničenja, a u pobočnoj liniji zaključno sa četvrtim stepenom srodstva, tazbinski srodnici zaključno sa drugim stepenom srodstva u bračnoj ili vanbračnoj zajednici, partneri u intimnoj vezi, lica koja žive u istom porodičnom domaćinstvu bez obzira na srodstvo, lica koja imaju zajedničko dijete ili je dijete na putu da bude rođeno i u slučaju da nikad nijesu živjela u porodičnom domaćinstvu, bivši bračni ili vanbračni supružnici i bivši partneri u zajednici života lica istog pola, i bivši tazbinski srodnici zaključno sa drugim stepenom srodstva i bivši partner u intimnoj vezi, nemogućnost izricanja određenih zaštitnih mjera, kao i da žrtva nasilja nije bila upoznata na jasan način o pravima koja joj pripadaju u postupku.

Pod oštećenim subjektima mogu se smatrati lica koji su bili žrtve nasilja u porodici, a koji nijesu bili prepoznati kao članovi porodice, te im se na taj način nije pružala odgovarajuća zaštita u skladu sa ovim zakonom.

Bez izmjene i dopuna Zakona o zaštiti od nasilja u porodici ("status quo" opcija) važili bi isti blagi kazneni rasponi, ostala bi uža definicija porodice, ne bi se riješio problem nemogućnosti izricanja određenih zaštitnih mjera, kao i da žrtva nasilja ne bi bila upoznata na jasan način o pravima koja joj pripadaju. Na osnovu svega navedenog bilo je neophodno otkloniti definisane probleme izmjenom zakonodavnog okvira.

2. Ciljevi

Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?

Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Proširivanjem definicije porodice obuhvatili smo veći broj lica koja će za protivpravno ponašanje nasilja u porodici prekršajno odgovarati na osnovu ovog zakona, što do sada nije bio slučaj. S tim u vezi članovima porodice u smislu ovog zakona smatraće se bračni ili vanbračni supružnik, njihova djeca i djeca svakog od njih, partneri u zajednici života lica istog pola, krvni srodnici i srodnici iz usvojenja u pravoj liniji bez ograničenja, a u pobočnoj liniji zaključno sa četvrtim stepenom srodstva, tazbinski srodnici zaključno sa drugim stepenom srodstva u bračnoj ili vanbračnoj zajednici, partneri u intimnoj vezi, lica koja žive u istom porodičnom domaćinstvu bez obzira na srodstvo, lica koja imaju zajedničko dijete ili je dijete na putu da bude rođeno i u slučaju da nikad nijesu živjela u porodičnom domaćinstvu, bivši bračni ili vanbračni supružnici i bivši partneri u zajednici života lica istog pola, i bivši tazbinski srodnici zaključno sa drugim stepenom srodstva i bivši partner u intimnoj vezi.

Ovim Predlogom zakona će se jasno definisati razlika između elemenata prekršaja nasilja u porodici i elemenata krivičnog djela nasilja u porodici. Jasna razlika između ovih protivpravnih ponašanja, će se prevazići tako što će fizičko nasilje sa posljedicama u cijelosti biti prenešeno u obilježje krivičnog djela što smo i uradili Predlogom zakona o izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika Crne Gore, a prekršajem će se smatrati upotreba fizičke sile, usljed koje nije nastupila tjelesna povreda drugog člana porodice. Takođe, propisuje se pravo žrtve da nakon podnošenja prijave bude ispitana bez neopravdanog odlaganja, kao i da se sva dalja saslušanja žrtve sprovode samo u mjeri u kojoj je to nužno za potrebe prekršajnog postupka, da žrtva bude obaviještena od strane policije i suda za prekršaje o mjerama i radnjama preduzetim povodom njene prijave, da podnese pritužbu zbog nepreduzimanja radnji, kao i da bude obaviještena o donošenju rješenja o zadržavanju učinioca nasilja.

Predlogom zakona uvodi se novina koja će se odnositi na pružanja pomoći i zaštite lica sa invaliditetom kao i drugim licima sa poteškoćama i smetnjama u razvoju, a koja se odnosi na protivpravno ponašanje uskraćivanja, ograničavanja kretanja ili uništavanja korišćenja pomagala ili opreme članu porodice koji je lice sa invaliditetom.

U praksi dolazi do nemogućnosti izricanja mjere Zabrana uznemirivanja i uhođenja jer se tumači da moraju biti kumulativno ispunjeni uslovi i uznemiravanje i uhođenje. Cilj ćemo postići tako što ćemo izvršiti razdvajanje radnji zaštitnih mjera. Takođe, uređeno je da prilikom izricanja zaštitne mjere uz kaznu zatvora, vrijeme koje je provedeno na izdržavanju kazne zatvora, ne uračunava se u vrijeme trajanja zaštitne mjere što do sada nije bio slučaj.

Izricanjem novčanih kazni koje su bile blizu zakonskog minimuma učiniocima prekršaja, dovelo je do trenda rasta recidivizma učinioca prekršaja nasilja u porodici, te je bilo neophodno pooštavanje kazni pa je cilj da se postigne opšta svrha kažnjavanja i smanji recidivizam.

Razlog donošenja predloga je i usaglašavanje sa Konvencijom Savjeta Evrope o sprječavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici (Istanbulska konvencija) i Konvencijom UN o pravima djeteta, otklanjanje pojedinih zakonskih neusklađenosti, dalje unaprjeđenje i osavremenjavanje određenih postojećih rješenja. Sugestije i predlozi koji dolaze iz pravosuđa i stručne javnosti u pogledu potrebe određenih intervencija u Zakonu takođe su našle mjesto u Predlogu zakona. Takođe, na osnovu završenih analitičkih pregleda iskristalisale su se određene potrebe za dalju izmjenu i dopunu zakonodavstva. Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji za 2023. godinu predviđeno je utvrđivanje Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici.

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?

U cilju stvaranja što boljeg zakonodavnog okvira donošenjem Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici omogućiti će se usklađivanje sa

međunarodnim standardima. Donošenjem ovog Zakona uticalo bi se na uzroke i posljedice problema koji su se ogledali u blagoj kaznenoj politici, užoj definiciji porodice koja je proširena na način da se članovima porodice u smislu ovog zakona smatraju bračni ili vanbračni supružnik, njihova djeca i djeca svakog od njih, partneri u zajednici života lica istog pola, krvni srodnici i srodnici iz usvojenja u pravoj liniji bez ograničenja, a u pobočnoj liniji zaključno sa četvrtim stepenom srodstva, tazbinski srodnici zaključno sa drugim stepenom srodstva u bračnoj ili vanbračnoj zajednici, partneri u intimnoj vezi, lica koja žive u istom porodičnom domaćinstvu bez obzira na srodstvo, lica koja imaju zajedničko dijete ili je dijete na putu da bude rođeno i u slučaju da nikad nijesu živjela u porodičnom domaćinstvu, bivši bračni ili vanbračni supružnici i bivši partneri u zajednici života lica istog pola, i bivši tazbinski srodnici zaključno sa drugim stepenom srodstva i bivši partner u intimnoj vezi.

Smatramo da je jedina preferirana opcija koja bi na kvalitetan način uredila mnogobrojna pitanja i zaštitu žrtve nasilja u porodici jeste donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici. Neophodno je stvoriti kvalitetan pravni okvir kojim bi se na pravi način zaštitila žrtva nasilja u porodici.

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.

Efekti predloženih izmjena i dopuna imaće pozitivne uticaje na građane i žrtve nasilja u porodici, kao i na prevenciju određenih ljudskih ponašanja uz očekivanje da će se određena lica uzdržati od protivpravnih ponašanja.

Donošenjem zakona neće se stvoriti troškovi građanima i privredi.

Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti administrativna opterećenja i biznis barijere.

Donošenjem ovog zakona neće se stvoriti opterećenja novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.

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 obezbijedena 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 prosteći 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 implementaciju ovog zakona iz budžeta Crne Gore nije potrebno obezbjeđivati dodatna sredstva.

Za implementaciju ovog zakona nije potrebno obezbjeđivati finansijska sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda.

Za implementaciju ovog zakona ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Za implementaciju ovog zakona nijesu neophodna finansijska sredstva koja su obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu.

Nijesu postojale sugestije Ministarstva finansija na Predlog ovog zakona.

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.

Ministarstvo pravde formiralo je Radnu grupu za izradu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici sastavljeno od predstavnika sudstva, državnog tužilaštva, Uprave policije, Ministarstva rada i socijalnog staranja, Advokatske komore i NVO sektora.

U skladu sa uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategije, Ministarstvo pravde je dalo na javnu raspravu Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti od nasilja u porodici 10. jula 2023. godine. Izvještaj dostavljamo u prilogu.

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?

Nema potencijalnih prepreka za sprovođenja ovog zakona.

Mjere koje će biti preuzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi su promocija novih zakonskih rješenja, kao i preventivnog mehanizma. Za nepridržavanje odredbi ovog zakona predviđene su novčane kazne, a u nekim slučajevima i kazne zatvora. Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva jesu izvještaji nadležnih organa za primjenu ovog zakona, broj izrečenih sankcija i zaštita žrtava nasilja u porodici. Za monitoring i evaluaciju propisa nadležno je Ministarstvo pravde.

Podgorica, 27. novembar 2023. godine

