



Ministarstvo
finansija



Broj: 05-02-402/26-28755/2

14. 8. 2026. godine

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

Gospodinu Fatmiru Gjeki, ministru

Predmet: Mišljenje na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti

Veza: Vaš akt br: 08-078/25-272/66 od 14. 8. 2026. godine

Poštovani gospodine Gjeka,

Povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti*, Ministarstvo finansija daje sledeće:

MIŠLJENJE

Predloženim izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti, mijenjaju se članovi 6, 11 i 13 u cilju dodatnog usklađivanja sa Direktivom Savjeta 2004/113/EZ, a u skladu sa komentarima Evropske komisije – DG JUST.

Uvidom u dostavljeni materijal i Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, navedeno je da za implementaciju predmetnog propisa nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore, te da su predložene izmjene normativnog karaktera i sprovodiće se u okviru postojećih nadležnosti, institucionalnih kapaciteta i redovnih budžetskih sredstava nadležnih organa.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija sa aspekta državnog budžeta, u načelu nema primjedbi na Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti, uz napomenu da je finansijska sredstva potrebna za predmetne namjene neophodno uskladiti sa sredstvima koja se opredjeljuju godišnjim zakonom o budžetu Crne Gore.

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

S poštovanjem,



MINISTAR

mr Novica Vuković

ZAKON

O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O RODNOJ RAVNOPRAVNOSTI*

Član 1

U Zakonu o rodnoj ravnopravnosti *("Službeni list CG", broj 111/26), u članu 6 u tački 16 tačka na kraju zamjenjuje se tačkom-zarezom i dodaje nova tačka 17 koja glasi:

“17) seksualno uznemiravanje je svaki oblik neželjenog verbalnog, neverbalnog ili fizičkog ponašanja seksualne prirode koje ima za cilj ili posljedicu povredu dostojanstva lica, a naročito stvaranje zastrašujućeg, neprijateljskog, degradirajućeg, ponižavajućeg ili uvredljivog okruženja.”

Član 2

U članu 11 stav 1 tačka 11 mijenja se i glasi:

“11) sisteme osiguranja i povezane finansijske usluge, pri čemu se pol ne može koristiti kao faktor prilikom izračunavanja premija i davanja na način koji dovodi do razlika u pojedinačnim premijama i davanjima;”

Tačka 21 mijenja se i glasi:

“21) pristup robama i uslugama dostupnim javnosti i njihovo pružanje u javnom i privatnom sektoru, uključujući javne organe, van područja privatnog i porodičnog života, uključujući transakcije izvršene u tom kontekstu;”

U članu 11 poslije stava 1 dodaje se novi stav 2 koji glasi:

“Različito postupanje koje je nepovoljnije prema licu ili grupi lica u odnosu na druga lica ili grupe lica po osnovu pola ili roda neće se smatrati diskriminacijom kada je riječ o različitom postupanju u pogledu pristupa robama i uslugama i njihovog pružanja iz stava 1 tačka 21 ovog člana, kada se te robe i usluge pružaju isključivo ili prvenstveno pripadnicima jednog pola ili roda i kada je takvo postupanje izričito propisano ovim zakonom, objektivno i razumno opravdano legitimnim ciljem, a sredstva za postizanje tog cilja primjerena i neophodna.”

Dosadašnji st. 2 i 3 postaju st. 3 i 4.

Član 3

U članu 13 stav 1 mijenja se i glasi:

“Zaštita se obezbjeđuje licima koja smatraju da su diskriminisana po nekom od osnova iz člana 1 ovog zakona ili da im je učinjena nepravda zbog povrede odredaba ovog zakona ili neprimjenjivanja načela jednakog postupanja, u skladu sa zakonom kojim se uređuju zaštita jednakosti i zabrana diskriminacije, zakonom kojim se uređuju nadležnosti Zaštitnika ljudskih prava i sloboda Crne Gore i drugim važećim propisima. Zaštita je dostupna i nakon prestanka odnosa u kojem je navodno došlo do diskriminacije, povrede odredaba ovog zakona ili neprimjenjivanja načela jednakog postupanja.”

Član 4

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

* U ovaj Zakon prenesene su odredbe Direktive Savjeta 2004/113/EZ od 13. decembra 2004. godine o sprovođenju načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu robama i uslugama i njihovom pružanju.

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o rodnoj ravnopravnosti sadržan je u članu 16 tačka 5 Ustava Crne Gore, kojim je propisano da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuju druga pitanja od interesa za Crnu Goru.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Zakon o rodnoj ravnopravnosti objavljen je u „Službenom listu Crne Gore“, broj 111/26. Nakon dodatne tehničke procjene usklađenosti sa Direktivom Savjeta 2004/113/EZ, Evropska komisija – DG JUST ukazala je na potrebu za dodatnim izričitim prenošenjem pojedinih elemenata Direktive u oblasti pristupa robama i uslugama i njihovog pružanja.

Potrebno je izričito definisati seksualno uznemiravanje na način usklađen sa članom 2 tačka (d) Direktive i precizno propisati da korišćenje pola kao aktuarskog faktora ne smije dovesti do razlika u pojedinačnim premijama i davanjima, u skladu sa članom 5 stav 1 Direktive.

Radi potpunog prenošenja člana 3 Direktive, neophodno je precizirati da se zabrana diskriminacije u pristupu robama i uslugama i njihovom pružanju odnosi na javni i privatni sektor, uključujući javne organe, i na robe i usluge dostupne javnosti van područja privatnog i porodičnog života, uključujući transakcije izvršene u tom kontekstu.

Radi potpunog prenošenja člana 4 stav 5 Direktive potrebno je izričito urediti dozvoljeno različito postupanje isključivo u oblasti pristupa robama i uslugama i njihovog pružanja. Takvo postupanje može biti dopušteno kada se robe ili usluge pružaju isključivo ili prvenstveno pripadnicima jednog pola ili roda, samo ako je objektivno i razumno opravdano legitimnim ciljem, a sredstva za ostvarivanje tog cilja primjerena i neophodna. Ovakvim rješenjem izuzetak se ne proširuje na druge oblasti obuhvaćene Zakonom.

Član 8 stav 1 Direktive obezbjeđuje pristup zaštiti svim licima koja smatraju da im je pričinjena nepravda zbog neprimjenjivanja načela jednakog postupanja, uključujući period nakon prestanka odnosa u kojem je navodno došlo do povrede. Zbog toga je potrebno odgovarajuće proširiti član 13 Zakona.

Predložene izmjene predstavljaju ciljane dopune Zakona o rodnoj ravnopravnosti kao lex specialis i obezbjeđuju jasnije i potpunije prenošenje Direktive 2004/113/EZ. Radi potpunog postupanja po posljednjem komentaru DG JUST-a, paralelno je potrebno izmijeniti član 19 stav 1 tačka 1 Zakona o zaštiti jednakosti i zabrani diskriminacije, tako da se izričito propiše da se opšti izuzetak iz te odredbe ne primjenjuje ni po osnovu pola.

III. USKLADENOST SA PRAVNOM TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE

Predlogom zakona vrši se dodatno usklađivanje sa čl. 2 tačka (d), 3, 4 stav 5, 5 stav 1 i 8 stav 1 Direktive Savjeta 2004/113/EZ od 13. decembra 2004. godine o sprovođenju načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu robama i uslugama i njihovom pružanju.

IV. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA I POJEDINAČNIH RJEŠENJA

Član 1 - Ovim članom dopunjava se član 6 Zakona novom tačkom 17, kojom se utvrđuje značenje izraza „seksualno uznemiravanje“ u skladu sa članom 2 tačka (d) Direktive 2004/113/EZ.

Član 2 - Ovim članom vrše se tri povezane izmjene člana 11 Zakona. Tačka 11 mijenja se tako što se izričito propisuje zabrana korišćenja pola kao faktora pri izračunavanju premija i davanja ako takvo korišćenje dovodi do razlika u pojedinačnim premijama i davanjima. Tačka 21 precizira se radi potpunog prenošenja područja primjene utvrđenog članom 3 Direktive 2004/113/EZ. Poslije stava 1 dodaje se novi stav 2 kojim se, u skladu sa članom 4 stav 5 Direktive, utvrđuju uslovi pod kojima različito postupanje po osnovu pola ili roda u pogledu pristupa robama i uslugama i njihovog pružanja iz člana 11 stav 1 tačka 21 Zakona ne predstavlja diskriminaciju kada se te robe i usluge pružaju isključivo ili prvenstveno pripadnicima jednog pola ili roda i kada je takvo postupanje izričito propisano Zakonom, objektivno i razumno opravdano legitimnim ciljem, a sredstva za postizanje tog cilja primjerena i neophodna. Zbog dodavanja novog stava vrši se prenumerisanje postojećih stavova.

Član 3 - Ovim članom mijenja se član 13 stav 1 Zakona tako da zaštita obuhvati i lica koja smatraju da im je pričinjena nepravda zbog neprimjenjivanja načela jednakog postupanja, uključujući period nakon prestanka odnosa u kojem je navodno došlo do povrede.

Član 4 Ovim članom uređuje se stupanje Zakona na snagu danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

V. PROCJENA FINANSIJSKIH SREDSTAVA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbijediti dodatna finansijska sredstva u Budžetu Crne Gore.

VI. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA PO HITNOM POSTUPKU

Imajući u vidu potrebu blagovremenog ispunjavanja obaveza Crne Gore u okviru pregovaračkog procesa za članstvo u Evropskoj uniji, predlaže se donošenje ovog zakona po hitnom postupku.

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

MINISTARSTVO LJUDSKIH I MANJINSKIH PRAVA

NAZIV PROPISA –

PREDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O
RODNOJ RAVNOPRAVNOSTI

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)?

Važeći Zakon o rodnoj ravnopravnosti potrebno je ciljano izmijeniti i dopuniti radi potpunijeg preciznijeg prenošenja pojedinih zahtjeva Direktive Savjeta 2004/113/EZ o sprovođenju načela jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pristupu robi i uslugama i pružanju robe i usluga. Tokom tehničke procjene usklađenosti Evropska komisija – DG JUST ukazala je na potrebu dodatnog preciziranja pojedinih zakonskih rješenja, naročito definicije seksualnog uznemiravanja, zabrane korišćenja pola kao aktuarskog faktora pri obračunu premija i naknada, pravila o pristupu robi i uslugama i pružanju robe i usluga, kao i prava na zaštitu. Uzrok problema je nedovoljna izričitost pojedinih odredaba važećeg Zakona u odnosu na zahtjeve Direktive. Bez izmjene propisa ostale bi pravne nejasnoće i djelimična usklađenost u pojedinim segmentima, što bi moglo otežati jednaku i djelotvornu primjenu prava i ocjenu ispunjenosti obaveza Crne Gore u okviru pregovaračkog poglavlja 23. Predložena rješenja prvenstveno štite lica koja smatraju da su diskriminisana po osnovu pola ili roda u oblastima obuhvaćenim Zakonom, a doprinose i većoj pravnoj sigurnosti organa i pružalaca robe i usluga.

2. Ciljevi

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

Osnovni cilj Predloga zakona je dodatno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa Direktivom Savjeta 2004/113/EZ i otklanjanje pitanja koja je identifikovala Evropska komisija – DG JUST. Posebni ciljevi su: jasnije određivanje seksualnog uznemiravanja; izričita zabrana korišćenja pola kao faktora pri obračunu premija i naknada kada to dovodi do razlika u pojedinačnim premijama i naknadama; preciziranje pravila o jednakom postupanju u pristupu robi i uslugama i njihovom pružanju; i obezbjeđivanje jasnog pristupa pravnoj zaštiti. Ciljevi su usklađeni sa obavezama Crne Gore u okviru pregovaračkog poglavlja 23 – Pravosuđe i temeljna prava i politikom Vlade usmjerenom na dalje usklađivanje sa pravnom tekovinom Evropske unije i jačanje zaštite od diskriminacije.

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: 1) status quo opcija, odnosno zadržavanje postojećeg pravnog stanja; 2) neregulatorna opcija, kroz smjernice i tumačenje; i 3) regulatorna opcija, kroz ciljane izmjene i dopune Zakona. Status quo ne bi otklonio nejasnoće niti omogući potpuno prenošenje pojedinih zahtjeva Direktive. Neregulatorna opcija nije dovoljna jer prava, obaveze i dozvoljeni izuzeci moraju biti jasno i pravno obavezujuće propisani.

Kao preferirana izabrana je regulatorna opcija ograničenih i ciljanih izmjena i dopuna važećeg Zakona, jer se njome neposredno otklanjaju identifikovani nedostaci bez mijenjanja osnovne koncepcije i institucionalnog okvira Zakona.

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.

Predložena rješenja imaju neposredan pozitivan uticaj na žene i muškarce koji koriste robu i usluge dostupne javnosti, uključujući usluge osiguranja i povezane finansijske usluge, jer obezbjeđuju jasnija pravila jednakog postupanja i djelotvorniju pravnu zaštitu. Pozitivan uticaj očekuje se i na organe javne vlasti i pružaoce robe i usluga kroz veću pravnu sigurnost i preciznije obaveze. Ne očekuju se negativni uticaji. Predlog ne uvodi nove upravne postupke, naknade, evidencije ni obaveze izvještavanja i neće prouzrokovati dodatne troškove građanima, privredi, niti malim i srednjim preduzećima. Ne stvaraju se administrativna opterećenja ili biznis barijere i nema uticaja na osnivanje privrednih subjekata, tržišnu konkurenciju ili uslove poslovanja. Pozitivne posljedice u vidu snažnije zaštite prava i usklađenosti sa pravnom tekovinom EU opravdavaju donošenje Predloga zakona.

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 proistći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena 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. Predložene izmjene su normativnog karaktera i sprovodiće se u okviru postojećih nadležnosti, institucionalnih kapaciteta i redovnih budžetskih sredstava nadležnih organa. Implementacijom ne nastaju međunarodne finansijske obaveze i nije potrebno planirati dodatna sredstva u tekućoj niti u narednoj fiskalnoj godini. Predlogom se ne predviđa donošenje podzakonskih akata iz kojih bi proistekle finansijske obaveze. Njegovom primjenom neće se ostvariti

dodatni prihodi za Budžet Crne Gore. Budući da nema dodatnih finansijskih izdataka niti prihoda, nije primjenjivana posebna metodologija njihovog 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 razmjene komentara sa Evropskom komisijom – DG JUST u vezi sa prenošenjem Direktive 2004/113/EZ. Sugestije DG JUST-a koje zahtijevaju normativno preciziranje prihvaćene su i pretočene u ciljane zakonske izmjene. Predlog se zasniva na prethodno sprovedenom procesu pripreme i javne rasprave o Zakonu o rodnoj ravnopravnosti, uz naknadne ciljane tehničke konsultacije radi ocjene usklađenosti sa pravnom tekovinom EU. U postupku međuresornog usaglašavanja biće pribavljena mišljenja Sekretarijata za zakonodavstvo, Ministarstva pravde, Ministarstva finansija i drugih nadležnih organa, a prihvaćene primjedbe 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 su izmjene ciljane i primjenjuju se kroz postojeći institucionalni i pravni okvir. Potrebno je obezbijediti dosljedno tumačenje i primjenu izmijenjenih odredaba od strane nadležnih organa i pružalaca robe i usluga. Ministarstvo ljudskih i manjinskih prava pratiće primjenu Zakona u okviru svojih nadležnosti i kroz postojeće mehanizme praćenja politike rodne ravnopravnosti. Glavni pokazatelji biće: primjena izmijenjenih odredaba u praksi; postupanje nadležnih organa u predmetima diskriminacije po osnovu pola i roda; dostupnost zaštite i pravnih sredstava; i ocjene Evropske komisije o usklađenosti sa Direktivom 2004/113/EZ u okviru pregovaračkog poglavlja 23.

Datum i mjesto
14. avgust 2026. godine

MINISTAR
Fatmir Gjeka

